

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración



TESIS DOCTORAL

Administración electoral española

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Gema Pastor Albaladejo

Directora

Blanca Olías de Lima Gete

Madrid, 2018



Administración Electoral Española

Autora: Gema Pastor Albaladejo

Directora: Blanca Olías de Lima Gete

Tesis doctoral

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Curso 2009-2010



Administración Electoral Española

Gema Pastor Albaladejo

Índice

Índice de tablas gráficos, figuras e imágenes.....	vii
Abreviaturas.....	xiii

Capítulo 1. Introducción. Propuesta conceptual, analítica y metodológica.....1

1. Justificación y oportunidad de la tesis doctoral.....	3
2. Aproximación al concepto de AE.....	7
1. La dimensión institucional de la AE.....	8
2. La dimensión procesal de la AE.....	11
3. La dimensión sistémica de la AE.....	12
4. La AE española.....	13
3. Objeto de estudio y objetivos de la investigación.....	14
4. Hipótesis del estudio	16
5. Metodología y técnicas de investigación.....	17
1. Metodología.....	18
2. Técnicas de recogida y análisis de datos.....	22
6. Estructura y contenidos generales.....	29

Capítulo 2. Marco teórico de la investigación.....35

1. Democracia, elecciones y órganos electorales.....	37
1. Aproximación a los conceptos de democracia y elecciones.....	38
2. La democracia representativa y su dinamicidad. Enfoques teóricos y modelos de democracia.....	41
3. Los antecedentes de la democracia representativa. El liberalismo clásico y sus modelos de democracia: la democracia como protección y la democracia como desarrollo.....	45

4. La democracia mínima, formal o procedimental.....	55
5. La calidad de la democracia.....	61
2. Neoinstitucionalismo y órganos electorales.....	79
1. Origen del nuevo institucionalismo y postulados básicos.....	80
2. Los enfoques neoinstitucionalistas.....	82
3. Las aportaciones de los enfoques neoinstitucionalistas al análisis de la AE española y de la JEC.....	92
3. Conclusiones.....	100

Capítulo 3. Antecedentes de la AE española.

La AE gubernativa (1808-1890).....	105
1. El origen de la democracia liberal-representativa en España y de una incipiente AE (1810-1833).....	107
1. Antecedentes históricos de las primeras elecciones en España.....	108
2. El origen de la AE en España como modelo gubernativo diverso y complejo (1810-1812).....	111
3. La AE de las Cortes de Cádiz (1812-1814).....	116
4. El fin de la democracia liberal y el inicio del primer periodo absolutista (1814-1820).....	191
5. La AE en el Trienio Liberal (1820-1823).....	121
6. El fin del Trienio Liberal y el inicio del segundo periodo absolutista (1823-1833).....	122
2. La AE en la Monarquía Isabelina (1833-1868). La consolidación del modelo electoral gubernativo.....	122
1. La AE del Estatuto Real (1834-1836). El modelo electoral de las elecciones a procuradores a Cortes del año 1834.....	125
2. La AE de las primeras elecciones por sufragio directo en España (1836).....	128
3. El retorno de la AE de 1812 en las elecciones del 2 de octubre de 1836.....	132
4. La AE de 1837. El continuismo del modelo electoral de 1836.....	132
5. La AE de 1846 como modelo gubernativo local.....	137
6. La AE en el Bienio Progresista (1854-1856).....	144
7. La AE de 1865. Los primeros intentos de despolitización en los órganos electorales (1865-1868).....	145
3. La AE en el Sexenio Revolucionario (1868-1874).....	148
1. La AE en el gobierno provisional de Serrano.....	149
2. La AE en la Monarquía democrática y parlamentaria (1870-1873).....	153

3. La AE en la Primera República.....	158
4. La AE en la Restauración de la Monarquía (1874-1890).....	158
1. La AE de 1870 en las primeras elecciones de la Restauración (1875-1877).....	160
2. La AE de 1877. La transitoriedad y no aplicación del modelo electoral.....	160
3. La AE de 1878 como modelo gubernativo y altamente politizado (1878-1890).....	161
5. Conclusiones.....	166

Capítulo 4. La modernización de la AE española.

La transición de la AE gubernativa a una AE independiente (1890-1985).....	171
1. El proceso de modernización de la AE española. Fases o etapas (1890-1985).....	173
2. La modernización de la estructura formal de la AE (1890-1907).	
El origen de las Juntas Electorales especializadas.....	175
1. Las propuestas parlamentarias de reforma del modelo gubernativo de AE	
(1884-1890).....	176
2. La AE como un modelo organizativo mixto.	
La coexistencia de los órganos electorales tradicionales junto	
con los nuevos órganos especializados (1890-1907).....	177
3. La modernización de la dimensión interna de los órganos electorales.	
El origen del modelo institucional independiente de AE (1907-1975).....	186
1. Las propuestas parlamentarias de reforma en el modelo de personal	
de la AE (1896-1907).....	186
2. El origen de la AE independiente y especializada (1907-1923).....	187
3. Los frenos de las garantías electorales en España.....	197
4. El paréntesis electoral de la Dictadura de Primo de Rivera,	
la desaparición del caciquismo y los factores desencadenantes	
de la Segunda República (1923-1931).....	199
5. La AE de la Segunda República (1931-1936).....	201
6. La AE durante el Franquismo (1938-1975).....	204
4. La institucionalización de la AE independiente y especializada	
en la transición y consolidación de la democracia en España (1975-1985).....	208
1. Pilares institucionales básicos	
en la transición y consolidación de la democracia.....	209
2. La institucionalización de la AE independiente y especializada.....	212
5. Conclusiones.....	220

Capítulo 5. El modelo institucional de la AE española (1985-2008)	225
1. El modelo institucional actual de la AE española	227
1. El modelo institucional amplio	228
2. El modelo institucional mínimo	229
3. El modelo institucional actual de la AE española	229
2. La dimensión estática de la AE española.	
Los órganos electorales como órganos administrativos	232
1. Titularidad del órgano electoral	233
2. Situación del órgano en la estructura electoral	234
3. Ámbito territorial de actuación	234
4. Tipo de actividad	235
5. Temporalidad o permanencia de los órganos electorales	236
3. La dimensión dinámica de la AE española.	
Principios de organización y funcionamiento	238
1. La jerarquía	240
2. La coordinación	243
3. La eficacia	245
4. El principio de legalidad	247
5. El principio de transparencia	248
6. La objetividad o independencia	252
7. El principio de igualdad	264
8. El servicio al cuerpo electoral	267
4. Conclusiones	268
 Capítulo 6. Las Juntas y Mesas Electorales y sus órganos de apoyo y colaboración	 273
1. Las Juntas Electorales	274
1. Aspectos generales	275
2. Estructura organizativa	276
3. Actividad funcional	281
2. Las Mesas Electorales	300
1. Aspectos generales	301
2. Estructura organizativa	301
3. Actividad funcional	306
3. Los órganos de apoyo y colaboración de la AE	309

1. Los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa.....	311
2. Los órganos de apoyo y colaboración de las fuerzas políticas.....	318
4. Conclusiones.....	323

Capítulo 7. El personal al servicio de la JEC.....325

1. Los modelos de personal en la JEC.....	327
1. El modelo amplio de personal.....	328
2. El modelo mínimo de personal.....	330
3. Otros modelos alternativos.....	331
2. El personal rector.....	333
1. La imparcialidad y la objetividad del personal rector en la toma de decisiones.....	336
2. Las decisiones del personal rector. Tipologías.....	337
3. El personal administrativo.....	349
1. La administración parlamentaria y el personal administrativo de la JEC.....	351
2. La Secretaría de la JEC.....	352
3. El Secretario de la JEC.....	356
4. El personal administrativo permanente.....	359
5. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales.....	366
6. Diagnóstico del personal administrativo de la JEC (1985-2005).....	369
4. El personal gubernativo.....	371
5. Conclusiones.....	375

Capítulo 8. El personal rector de la JEC (1985-2008).....379

1. El personal rector de la JEC. El modelo mixto de personal.....	382
1. Los modelos de personal de los órganos electorales.....	383
2. El modelo mixto de personal de la JEC. Origen y evolución.....	384
2. El personal rector judicial.....	388
1. El perfil del personal rector judicial.....	391
2. El modelo de designación del personal rector judicial.....	397
3. La duración en el mandato y la reelección en el cargo del personal rector judicial.....	400
4. El presidente y el vicepresidente de la JEC.....	402
3. El personal rector académico.....	406
1 El perfil del personal rector académico.....	408

2. La intervención parlamentaria en la designación del personal rector académico de la JEC.....	413
3. La duración en el mandato y la reelección en el cargo del personal rector académico.....	447
4. La inamovilidad y la independencia del personal rector de la JEC.....	449
5. Conclusiones.....	455
Capítulo 9. Conclusiones.....	459
1. Balance sobre el modelo institucional actual de la AE española.....	460
1. La dimensión organizativa de la AE española.....	460
2. La dimensión funcional de la AE española.....	463
3. La dimensión sistémica de la AE española.....	466
2. Debate sobre las hipótesis y aportaciones teóricas del estudio.....	467
1. Hipótesis general (H1).....	467
2. Hipótesis sobre el proceso de institucionalización de la AE española (H2).....	474
3. Hipótesis sobre el modelo de personal de los órganos electorales (H3).....	478
3. Líneas de investigación futuras.....	484
Bibliografía.....	487

Índice de tablas, gráficos y figuras

Tablas

1.1. Dimensiones del término AE.....	8
1.2. Modelos institucionales de AE.....	9
1.3. Diagnóstico del modelo institucional de AE en 197 países de diferentes regiones del mundo.....	9
1.4. Estructura y contenidos generales de la tesis doctoral.....	30
2.1. La democracia liberal-representativa y sus principales modelos teóricos.....	43
2.2. La democracia procedimental y la democracia sustantiva.....	44
2.3. Modelo de democracia como protección.....	49
2.4. Modelo de democracia como desarrollo.....	53
2.5. Análisis comparativo democracia competitiva-democracia pluralista.....	58
2.6. Requisitos procedimentales mínimos de la democracia.....	60
2.7. Principales dimensiones para medir la calidad de la democracia.....	68
2.8. El papel de los órganos electorales en la calidad de la democracia.....	75
2.9. Los enfoques neoinstitucionalistas. Características definitorias.....	83
2.10. Los enfoques neoinstitucionalistas y el análisis de la AE española.....	93
3.1. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de diputados a Cortes (1810).....	112
3.2. La AE en las elecciones de diputados a Cortes por provincias (1810).....	113
3.3. La AE de las Cortes de Cádiz (1812).....	117
3.4. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de procuradores a Cortes (1834).....	126
3.5. La AE en las elecciones de procuradores a Cortes del Reino (1834).....	127
3.6. El modelo de AE de las elecciones de 13 de julio de 1836.....	130

3.7. Órganos electorales en el modelo general y en el modelo especial de las elecciones de diputados a Cortes (1837-1846).....	133
3.8. El modelo de AE de 18 de marzo de 1846.....	139
3.9. Iniciativas parlamentarias de reforma del procedimiento electoral del 18 de marzo de 1846.....	143
3.10.El modelo de AE de 18 de julio de 1865.....	147
3.11. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1868-1870).....	151
3.12. El personal de las Juntas de Escrutinio General en los diferentes procesos electorales (1868-1870).....	152
3.13. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1870-1878).....	155
3.14. Análisis comparativo (1868 y 1870). El personal de las Juntas Electorales de Escrutinio en los diferentes procesos electorales.....	156
3.15. La Comisión Inspectora del Censo Electoral. Composición y funciones (1878-1890).....	163
3.16. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1878-1890).....	163
3.17. Las Juntas de Escrutinio. Composición y funciones (1878-1890).....	164
3.18. El personal de la AE en la Restauración (1878-1890).....	166
4.1. Fases en el proceso de modernización de la AE española (1890-1985).....	174
4.2. La estructura formal de la AE (1890-1907).....	178
4.3. La Junta Central del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907).....	179
4.4. Las Juntas Provinciales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907).....	181
4.5. Las Juntas Municipales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907).....	182
4.6. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1890-1907).....	183
4.7. Las Juntas Electorales de Escrutinio General. Composición y funciones (1890-1907).....	184
4.8. El personal de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923).....	190
4.9. Actividad funcional de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923).....	193
4.10. Consultas de las Juntas Municipales a la Junta Central (1907).....	194
4.11. El personal de las Juntas Electorales (1977-1985).....	215
4.12. Actividad funcional de las Juntas Electorales (1977-1985).....	218
5.1. Procesos electorales en los que interviene la AE española.....	226

5.2. El modelo institucional actual de la AE española.	
Enfoques teóricos.....	228
5.3. La AE en España. Finalidad y estructura formal.....	230
5.4. Clasificación de los órganos de la AE española.....	233
5.5. Principios de organización y funcionamiento de la AE española.....	240
5.6. Indicadores para analizar el grado de independencia de los órganos electorales.....	254
5.7. Indicadores para analizar el grado de independencia del personal de los órganos electorales.....	255
5.8. El perfil del personal de las Juntas Electorales.....	256
5.9. El sistema de designación del personal de las Juntas Electorales.....	258
5.10. La financiación de los órganos de la AE.....	262
6.1. Las Juntas Electorales en cifras.....	276
6.2. El personal rector de las Juntas Electorales.....	277
6.3. El personal administrativo de las Juntas Electorales.....	281
6.4. Tipos de actividades en las Juntas Electorales.....	282
6.5. Funciones internas de las Juntas Electorales.....	283
6.6. Actividades externas de las Juntas Electorales.....	285
6.7. Las Juntas Electorales por tipo de elecciones en el proceso de designación y nombramiento de los representantes y administradores de las fuerzas políticas.....	286
6.8. Juntas Electorales competentes en la presentación, publicación y proclamación de candidaturas	287
6.9. Las Juntas Electorales y el control de la campaña electoral.....	288
6.10. Secciones y Mesas Electorales.....	301
6.11. El personal de las Mesas Electorales.....	303
6.12. Las Mesas Electorales y el control de la votación. Fases y actividades.....	306
6.13. Las Mesas Electorales y el proceso de escrutinio. Fases y actividades.....	308
6.14. Las Mesas Electorales y la documentación electoral.....	309
6.15. Tipos de órganos de apoyo y colaboración.....	311
6.16. Actividades electorales conjuntas entre las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y otros actores del proceso electoral.....	315
6.17. La OCE. Funciones electorales.....	318
6.18. Representantes generales y de las candidaturas. Funciones electorales.....	321
6.19. Apoderados e interventores. Funciones electorales.....	322
6.20. Administradores generales y de las candidaturas. Funciones electorales.....	322

7.1. Modelos de personal de la JEC.....	328
7.2. Tipologías de personal en la JEC. Notas organizativas y funcionales.....	329
7.3. Las decisiones del personal rector de la JEC. Tipologías.....	338
7.4. Las decisiones externas del personal rector de la JEC.....	339
7.5. Las decisiones interorganizativas del personal rector de la JEC.....	346
7.6. Normas de organización de los puestos de trabajo adscritos a la Secretaría de la JEC.....	354
7.7. El personal administrativo. Tipologías.....	356
7.8. Fases en el proceso de consolidación del personal administrativo permanente.....	360
7.9. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales (1991-2004).....	368
7.10. Las dinámicas internas entre el personal gubernativo y el personal rector.....	373
8.1. Modelos de personal en los órganos electorales.....	383
8.2. Tipos de órganos electorales en base al grado de politización o representación de los partidos políticos en su estructura interna.....	384
8.3. El personal rector de la JEC. Tipologías y composición.....	385
8.4. La modernización de la estructura interna de la JEC (1907-2008).....	386
8.5. Garantías de independencia del personal del poder judicial en España.....	394
8.6. El procedimiento de designación del personal rector judicial.....	397
8.7. Ventajas e inconvenientes del modelo de designación parlamentaria.....	414
8.8. Análisis comparativo entre los modelos de designación del personal rector judicial y académico.....	419
8.9. Etapas en el modelo de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2008).....	419
8.10. Tipos de modelos de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2000).....	420
8.11. El procedimiento ordinario de designación del personal rector académico. Aspectos generales.....	421
8.12. Modelos de participación de los actores parlamentarios en la selección del personal rector académico de la JEC.....	423
8.13. Fases en el modelo ordinario o general de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (1985-2000).....	432
8.14. Actores y fases en el modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (1985-2000).....	433
8.15. El proceso de designación del personal rector académico de la JEC: fases, actores y actividades (2000-2008).....	440

8.16. Áreas temáticas de las preguntas e intervenciones llevadas a cabo en la Comisión Consultiva de Nombramientos (2000-2008).....	443
8.17. Causas generales de alteración de la inamovilidad en el personal rector de la JEC.....	450

Gráficos

7.1. El personal administrativo permanente de la JEC (1985-1991).....	361
7.2. Análisis comparativo del personal administrativo permanente de la JEC (1985-2005).....	370
8.1. Origen y evolución del modelo de personal rector de la JEC (1907-2008).....	387
8.2. Evolución del personal rector judicial de la JEC (1907-2008) (% sobre el total).....	390
8.3. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales judiciales de la JEC (1986-2008).....	401
8.4. Análisis comparativo de la representación de los tipos de personal rector en la JEC (1985-2008) (% sobre el total).....	407
8.5. El perfil profesional del personal rector académico (1994-2008).....	410
8.6. El perfil de los catedráticos de derecho de la JEC (1986-2008).....	412
8.7. El modelo supletorio de designación parlamentaria (1986-2000).....	436
8.8. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales académicos de la JEC (1985-2008).....	448
8.9. Las alteraciones de la inamovilidad. Las sustituciones en el personal rector de la JEC (1985-2008).....	454

Figuras

2.1. Etapas o fases de los regímenes políticos democráticos hacia la calidad de la democracia.....	63
2.2. La rendición de cuentas: variables básicas.....	70
5.1. Estructura jerárquica de los órganos de la AE.....	241
7.1. Organigrama de la Secretaría de la JEC (1991-1995).....	362
7.2. Organigrama de la Secretaría de la JEC (1995).....	365

Abreviaturas

AE: Administración Electoral

AA: Auxiliar Administrativo

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales

CE: Constitución Española de 1978

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

IDEA: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

JEC: Junta Electoral Central

JECA: Juntas Electorales de Comunidad Autónoma

JEP: Juntas Electorales Provinciales

JEZ: Juntas Electorales de Zona

JC: Junta Central del Censo Electoral

JP: Juntas Provinciales del Censo Electoral

JM: Juntas Municipales del Censo Electoral

IDEA: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

IFE: Instituto Federal Electoral

IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

ME: Mesas Electorales

NIH: Nuevo Institucionalismo Histórico

NIN: Nuevo Institucionalismo Normativo

NIR: Nuevo Institucionalismo de Elección Racional

NIS: Nuevo Institucionalismo Sociológico

NTIC: Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

OCE: Oficina del Censo Electoral

ONU: Organización de Naciones Unidas

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RD: Real Decreto

STC: Sentencia Tribunal Constitucional

TA: Técnico Administrativo

UIP: Unión Interparlamentaria de Naciones Unidas

Capítulo 1

Introducción. Propuesta conceptual, analítica y metodológica

A primeros de agosto del año 2006, Eric Bjornlund¹, consultor internacional especializado en temas de gobernabilidad democrática y desarrollo electoral, exponía en un debate virtual, *Democracy Dialogues*², cuya temática versaba sobre “Election Commissions and Election Monitorig”, lo siguiente:

“La administración electoral eficaz, rigurosa y guiada por una serie principios puede ayudar a abordar el desafío permanente de la consolidación de una democracia verdadera en todo el mundo”

“La vigilancia de las elecciones contribuye a la calidad e integridad de las elecciones, ya que impide o expone el fraude y promueve la confianza pública”

“Pero, permanece la necesidad constante de mejorar el profesionalismo de la observación electoral y de asegurar que, en lugar de servir intereses limitados, mantenga su compromiso con los valores universales de la democracia”³.
(Bjornlund, 2006)

Estas palabras ponen en evidencia varias de las cuestiones que centralizan, durante estos últimos años y de manera acusada, el contenido discursivo de todos los debates académicos y foros profesionales, tanto nacionales como internacionales, en los que se

¹ Eric Bjornlund es cofundador y presidente de *Democracy International*, una compañía que proporciona ayuda técnica para programas de gobernabilidad democrática en todo el mundo, en dónde ejerce, también, de consejero técnico en asuntos relacionados con las elecciones, los procesos políticos y la gobernabilidad. Asimismo, Bjornlund es autor del libro *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy (Más allá de libres y justas. La observación de elecciones y el fomento de la democracia)*, publicado en el año 2004.

² *Democracy Dialogues* es una conversación mundial que trata temas de gobernabilidad democrática por medio de foros públicos interactivos, lecturas, videos, fotografías y documentos históricos, presentando un tema nuevo cada dos meses.

³ *“Effective, rigorous and principled election administration and monitoring can help address the continuing challenge of building genuine democracy around the world”*

“Election monitoring contributes to the quality and integrity of elections by deterring or exposing fraud and building public confidence”

“But there remains a continuing need to improve the professionalism of election monitoring and to ensure that election monitoring, rather than serving narrower interests, maintains its commitment to the universal values of democracy”.

aborda, con cierta profundidad teórica, la articulación práctica de la democracia liberal-representativa. Por un lado, se destaca la existencia de una interrelación estrecha, continua y constante entre la democracia representativa, su método electivo -las elecciones- y las instituciones previstas para administrar y supervisar sus procesos electorales⁴. De este trinomio, los órganos electorales se consideran factores estratégicos en vistas de poder alcanzar no solo la consolidación democrática y la calidad de los comicios (evitar manipulaciones y fraudes en los resultados electorales) sino, también, el perfeccionamiento permanente de este régimen político en todo el mundo. Por ello, y en segundo lugar, se estima prioritario que los órganos electorales cuenten con un modelo institucional, “eficaz y riguroso”, articulado en una serie de principios que permitan garantizar su independencia y neutralidad política, tanto de la esfera política como gubernativa, y que se comprometa con el desarrollo de los valores universales de la democracia, contribuyendo, así, a que las elecciones se desarrollen en un clima de transparencia, imparcialidad, objetividad e igualdad, el que se respete, ante todo, el buen cumplimiento de las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente. Sobre todo, porque “sin un control real y serio sobre los actos electorales, es inconcebible, en los hechos, la existencia de democracia” (Gros Espiell, 1990:11).

A lo largo de estas páginas, se aborda este trascendental tema de interés, aunque focalizado en el caso español, es decir, se estudia y analiza la Administración Electoral (AE) en España, desde sus orígenes y, en especial, el órgano supremo que dirige y controla los procesos electorales en este país, la Junta Electoral Central (JEC). De este modo, se podrá constatar cómo surge y se va articulando, desde una perspectiva temporal, el modelo institucional de la estructura administrativa al servicio de la gestión y el control de las elecciones en España y corroborar si el modelo vigente de AE goza de los mecanismos institucionales necesarios para asegurar su independencia y neutralidad política, tanto en su toma de decisiones como en desarrollo de sus actuaciones, favoreciendo, así, a legitimar no sólo su actividad institucional sino los resultados electorales y la calidad de la democracia liberal representativa en este país.

El objeto de este primer capítulo es proporcionar una perspectiva general de este trabajo científico, su propuesta conceptual, analítica y metodológica, a través de seis secciones. Para comenzar, se presenta la justificación académica y una consideración de la oportunidad de este estudio doctoral. La segunda sección realiza una breve aproximación al término AE, en la que se destacan sus diferentes dimensiones conceptuales (institucional, procesal y sistémica). En tercer lugar, se refleja, de una manera detallada, el objeto de estudio y los objetivos de la investigación. A continuación, se concretan las hipótesis de la

⁴ El capítulo 2 de la investigación aborda, en profundidad, la relación existente entre estos términos.

investigación. En el quinto apartado, se realiza una descripción de la metodología empleada, así como de las diferentes técnicas de investigación que fundamentan este trabajo. Finalmente, se ofrece una visión panorámica sobre el conjunto de los capítulos que componen este estudio, de manera que se pueda disponer desde el inicio de una perspectiva global sobre los aspectos fundamentales que se abordan en el mismo.

1. 1. Justificación y oportunidad de la tesis doctoral

Las autoridades electorales han existido desde los orígenes de la democracia liberal-representativa a finales del siglo XIX⁵. A pesar del carácter longevo de las instituciones electorales y de su destacable relevancia para el buen funcionamiento de las elecciones, en particular, y de la democracia⁶, en general, los estudios sobre la AE desde la perspectiva de la ciencia política y de la administración han sido relativamente escasos y recientes. El análisis académico de los órganos electorales ha sido “sistemáticamente obviado”, por el hecho de que se presuponía que las democracias más institucionalizadas ya gozaban de una suficiente eficiencia burocrática y de una supervisión efectiva de sus procesos electorales (Pastor, 1999:80). Si embargo, más allá del grado de consolidación de una democracia, en los últimos tiempos se ha evidenciado que el pasar por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede provocar errores graves, tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la apreciación de un sistema electoral (Picado, 2009:99).

Después de la generación de las democracias de la “tercera ola” (Huntington, 1994) y de los procesos de mantenimiento de paz del periodo de la post guerra fría y, en concreto, a partir de los años noventa del siglo pasado se originaron una serie de estudios que ponían el acento en el impacto de los órganos electorales como instituciones centrales de la gobernanza electoral (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Sobre todo, porque se partía del convencimiento de que las autoridades electorales desempeñaban un papel esencial y destacable en los procesos de consolidación de los regímenes políticos democráticos-representativos y en la calidad de las elecciones. A pesar de ello, incluso hoy en día, como señala López Pintor (2004), la mayoría del material sobre gestión electoral se puede encontrar en reportes de agencias y artículos de conferencias, normalmente elaborados por funcionarios electorales y consultores internacionales, lo que evidencia la escasez de documentos académicos que aborden la cuestión de la AE. Esta circunstancia es realmente asombrosa en una era en la que se destinan enormes “esfuerzos profesionales, voluntad política y ayuda internacional dedicada a la democratización” (López Pintor, 2004:30).

⁵ Los capítulos 3 y 4 de esta investigación ofrecen un análisis detallado de los antecedentes de la AE española.

⁶ La teoría de la democracia, sobre todo, en su dimensión procedimental, se destaca como uno de los marcos teóricos fundamentales de esta tesis doctoral. En el capítulo 2, “Marco teórico de la investigación”, se relata la importancia de las instituciones electorales como órganos necesarios para afianzar y consolidar la calidad de las elecciones y de los regímenes políticos democráticos-representativos.

Desde el ámbito académico, cuando se ha investigado sobre los regímenes políticos democráticos-representativos, en su vertiente procedimental, y sobre los procesos electorales, la tónica general ha sido relegar la presencia de los órganos electorales a un segundo plano o simplemente no incluirlos en el análisis. Este déficit de conocimiento científico se manifiesta en autores clásicos como Bobbio (2003), Dahl (1989, 1992, 1999), Lipjhart (1994), Schumpeter (1996), o en contemporáneos como Cox (2004) y Colomer (2004). Hasta hace bien poco, solo López Pintor (2000a, 2000b, 2004, 2009), Nohlen (2004, 2006a), Vallés y Bosch (1997) y Sartori (1980) encabezaban el elenco de autores que mencionaban a la AE como uno de los elementos fundamentales de los sistemas electorales o como uno de los requisitos procedimentales mínimos de las democracias (Sartori, 1980).

El interés originado, en los últimos tiempos, tanto en los círculos académicos como profesionales, por el estudio de los órganos electorales suele limitar y centralizar el análisis en determinados ámbitos territoriales y contextos sociopolíticos: los países de América Latina y los Estados Unidos. En el primer caso, porque muchos de estos países se encuentran inmersos, todavía, en un proceso de democratización y consolidación democrática⁷. En estas democracias emergentes, el papel de los órganos electorales tiende a ser más visible, ya que suelen confluír procesos administrativos débiles, en las que las capacidades institucionales para garantizar la organización eficaz de los comicios suelen ser incipientes (Monsivais, 2009:9), con un elevado nivel de desconfianza entre los actores políticos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). En consecuencia, dentro de estos contextos democratizadores se entiende que una AE independiente y neutralizada políticamente tiene una incidencia directa en la consolidación de sus regímenes políticos democráticos-representativos, ya que favorece el aumento de la calidad de sus elecciones (entre otros, Barrientos del Monte, 2008; Gross Espiel, 1990; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Lehoucq y Molina, 2002; Monsivais, 2009; Nohlen, 2006a; Picado, 2009; Schedler, 2000, 1999b).

Los estudios sobre los órganos electorales en los Estados Unidos (entre otros, Gillman, 2001; *International Political Science Review* volume 23, nº 1, January 2002) surgen a raíz de las controvertidas elecciones del año 2000, donde se puso en evidencia que hasta en las democracias más avanzadas del mundo podían aparecer, todavía, serios problemas asociados a la legitimidad y a la calidad de sus contiendas electorales. Por tanto, hoy en día se evidencia una tendencia creciente a abordar el análisis de la AE desde una perspectiva más acorde con la ciencia política y de la administración, al interrelacionar el tema de los órganos electorales con la consolidación democrática, la gobernabilidad o la calidad de la democracia.

⁷ La mayoría de las democracias latinoamericanas han sido calificadas como “pseudodemocracias” (Linz y Stepan, 1996), “democracias delegativas” (O’Donnell, 2004a, 2004b), “regímenes híbridos” (Karl, 1994), ya que en estos regímenes políticos coexisten instituciones democráticas con instituciones no democráticas fuera del control del Estado democrático (Linz y Stepan, 1996:15).

Por otro lado, determinados órganos internacionales (entre otros, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral –IDEA-; la Unión Interparlamentaria de Naciones Unidas- UIP-) han liderado, impulsado y desarrollado líneas de investigación sobre la calidad de las elecciones, en las que han concedido un papel significativo, en este campo, a las autoridades electorales. Prueba de ello, son aquellos estudios que ofrecen un diagnóstico general de las diferentes tipologías de AE existentes en las democracias actuales (el estudio realizado por López Pintor -2000a- para el PNUD titulado, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*; y el proyecto conjunto sobre *La Administración y el Costo de las Elecciones* –ACE- desarrollado por el departamento de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales).

Asimismo, estos órganos internacionales se han esforzado en aclarar, definir y promover una serie de pautas internacionales que afectan a la gestión electoral, en general, y a la AE, en particular (*Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional* –IDEA, 1998-; *Diseño de sistemas electorales* – IDEA, 2006-; *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* - Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino, 2006-; *Normas electorales internacionales. Directrices para revisar el marco legal de las elecciones* –IDEA, 2005-). Estas publicaciones recogen un conjunto de directrices, principios y/o recomendaciones que puedan servir de guía tanto a las democracias emergentes, que se enfrentan al reto de diseñar “ex novo” sus órganos electorales, como a todos aquellos países que pretendan reformular su AE y lograr una estructura formal al servicio de las elecciones más eficaz, profesional e independiente. Sobre todo, porque “el reto actual, aún para las viejas comisiones electorales, es preservar o conseguir una independencia real respecto al poder ejecutivo y los partidos políticos a fin de garantizar elecciones libres y transparentes” (López Pintor, 2009:25).

Frente a este panorama general, las investigaciones enfocadas en la AE española, además de su escasez, se han caracterizado por su sesgo jurídico. La mayor parte de los trabajos que se han realizado, hasta el momento, en el contexto español se han llevado a cabo por juristas y/o profesores de derecho (entre otros, Arnaldo Alcubilla, 2002, 2001, 1999, 1994, 1993; Cano Mata, 1988; Delgado-Iribarren, 2001; Gálvez Muñoz, 1999; García Soriano, 2000; Martínez Ruano, 2001, 2003; Pascua Mateo, 2007; Rallo Lombarte, 1997a, 1997b; Santamaría Pastor, 1987; Santolaya Machetti, 1999, 1998). Es más, la gran mayoría de estos estudios se han difundido en capítulos de libro y en artículos de revistas especializadas, siendo las únicas excepciones una monografía reciente de Pascua Mateo (2007) titulada, *La Administración Electoral* (publicada por el INAP) y una tesis doctoral de Martínez Ruano (2001a, 2003) que versa sobre este mismo tema. Aunque en ambos casos, el foco de análisis se centra en el control jurídico de los procesos electorales.

El enfoque predominantemente jurídico, en las investigaciones sobre la AE española, ha delimitado el objeto de estudio a una descripción meramente formal y normativa de los órganos electorales, a una enumeración de sus características organizativas y funcionales, tal y como se contemplan en la legislación electoral, dejando de lado otros aspectos sustantivos como los temas relacionados con su personal, la adopción de sus decisiones, el importante papel de los órganos electorales independientes en los procesos de consolidación democrática y sus aportaciones en el buen desarrollo de las elecciones, la calidad de las elecciones, y del sistema político democrático-representativo español.

Este diagnóstico de mínimos adquiere una nueva perspectiva y profundidad teórica con la investigación que se propone. La tesis que se presenta cubre un vacío académico importante, ya que plantea un objeto de estudio novedoso, que no se ha abordado, hasta el momento, desde el enfoque de la ciencia política y de la administración: el estudio en profundidad del modelo actual de la AE española y, en especial, de los mecanismos institucionales previstos en el diseño de su órgano supremo, la JEC, con la finalidad de garantizar su independencia y neutralidad política. Estos factores se consideran cruciales de cara a asegurar y valorar la calidad de las elecciones en España y, en consecuencia, la legitimidad de su sistema político-representativo. Sobre todo, porque, como destaca López Pintor (2004), en un sistema político democrático, los órganos electorales suelen cumplir dos propósitos. Su función más visible es organizar y administrar las elecciones, desde la inscripción de los electores hasta el escrutinio de los resultados y la proclamación de los candidatos elegidos. A largo plazo, un propósito menos viable es generar confiabilidad entre los partidos contendientes y confianza entre el público y el gobierno, ya que aunque elecciones y democracia no son sinónimos, las elecciones siguen siendo un elemento fundamental no solo para establecer gobiernos democráticos sino también para alcanzar una mayor consolidación democrática (López Pintor, 2004: 40).

Junto a esta dimensión teórica, el objeto de estudio tiene, además, una gran utilidad práctica, tanto desde una perspectiva académica como institucional y sociopolítica. Desde un punto de vista académico, “los estudios de caso realizados de manera rigurosa pueden ayudar, como material secundario, en los análisis comparativos, ya que, entre otras cosas, “proporcionan ideas, desarrollan hipótesis o ponen en duda teorías existentes” (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999: 63). En consecuencia, el estudio en profundidad de un caso concreto, la AE española, puede servir de fundamento a futuros investigadores que quieran realizar un estudio comparado sobre los órganos electorales, desde un enfoque más centrado en la ciencia política y de la administración, y que quieran incluir entre sus unidades de análisis, el caso español. Sobre todo, porque a día de hoy, las dos investigaciones comparativas que contemplan en su muestra al modelo de AE vigente en España lo clasifican como un modelo mixto (López Pintor, 2000a, 2004, 2009) o como un

modelo gubernamental⁸ (Barrientos del Monte, 2008), partiendo, así, de una visión tergiversada del modelo electoral español.

Desde una visión institucional y sociopolítica, los resultados de este trabajo pueden servir, también, como material de consulta a los que deseen tener un conocimiento sistematizado, completo, riguroso y profundo de la AE española en sus diferentes dimensiones -histórica, organizativa, funcional, institucional- y, de manera específica, del órgano supremo que dirige, gestiona y controla los procesos electorales. En concreto, la investigación puede resultar de gran interés tanto a los principales protagonistas en la gestión y control de los procesos electorales, administradores electorales (miembros de las Juntas Electorales – JEC, JEP, JEZ y JECA- y de las Mesas Electorales), órganos gubernativos de apoyo y colaboración de la AE (departamentos ministeriales que ejercen alguna actividad en los procesos electorales –entre otros, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento-) y partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electorales que confluyen en la contienda electoral junto con sus representantes (apoderados, interventores, etcétera), como a las élites parlamentarias (de cara a emprender una reforma electoral), a la opinión pública (medios de comunicación) y a la sociedad, en general. Por tanto, el contenido informativo y analítico de esta tesis doctoral puede llegar a repercutir, también, en el aumento de la formación política y de la educación cívica de la ciudadanía española, en su conjunto. Esta actividad, según las directrices internacionales de la Asamblea General de la ONU⁹, debe formar parte de los cometidos funcionales de los órganos electorales con el objeto de consolidar y/o dotar de una mayor calidad a la democracia.

1.2. Aproximación conceptual y al estudio de la AE

Según Dieter Nohlen, “sin el concepto no se obtiene resultado alguno”, por lo que “toda comunicación científica sería empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves” (Nohlen, 2008a). De este modo, el análisis riguroso de la AE española y del personal al servicio de la JEC se debe emprender mediante una aproximación conceptual al término órgano electoral o AE.

Santolaya Machetti subraya que existe una “dificultad prácticamente insalvable de definir, de manera universalmente aceptada, qué se entiende por AE” (Santolaya Machetti, 1998:655). Sin embargo, más allá de esta limitación teórica, la Tabla 1.1 expone cómo se suelen distinguir tres dimensiones del término AE: una dimensión institucional, una

⁸ Según Barrientos del Monte (2008), un “modelo gubernamental” de AE se caracteriza por tener “poca independencia” y porque sus órganos electorales “van más allá de llevar a cabo funciones esenciales, sino que además se especializan en varias funciones secundarias”. Este autor define a la AE española como modelo gubernamental al especificar lo siguiente: “*Modelos gubernamentales de éste tipo son las juntas electorales en España que bajo la supervisión del Ministerio del Interior lleva a cabo los procesos electorales*” (Barrientos del Monte, 2008).

⁹ Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

dimensión procesal y, por último, una dimensión sistémica (Brea Franco, 1989; López Pintor, 2000b; Picado León, 2009).

Tabla 1.1. Dimensiones del término AE

Dimensión conceptual	Concepción de la AE
Institucional	➤ AE como conjunto de órganos encargados de gestionar y supervisar las elecciones
Procesal	➤ AE como conjunto de actividades o funciones llevadas a cabo para que los procesos electorales sean eficaces
Sistémica	➤ AE como un componente importante del sistema electoral y de los regímenes políticos democráticos

Fuente: elaboración propia a partir de Brea Franco (1989), López Pintor (2000b) y Picado León (2009).

1.2.1. La dimensión institucional de la AE

La dimensión institucional entiende a la AE como un conjunto de autoridades estatales u órganos del aparato del Estado que se encargan de la conducción de las elecciones (López Pintor, 2000b). Esta primera definición pone el acento en la estructura organizativa, en aquel órgano o conjunto de órganos creados, en función del contexto histórico, político y jurídico, para garantizar la limpieza del proceso electoral (Rallo Lombarte, 1997:197).

Los órganos electorales no son instituciones homogéneas (Barrientos, 2008), por lo que el término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas respecto a las elecciones, dependiendo de cada región del mundo, de la tradición constitucional y de la cultura política de cada país (López Pintor, 2000b). Desde esta perspectiva, las estructuras electorales varían en función al contexto histórico, social y político de cada país.

López Pintor (2000, 2004) identifica tres modelos de AE, en base a la relación que mantienen los órganos electorales con el poder ejecutivo: el modelo independiente, el modelo gubernativo y el modelo mixto (ver Tabla 1.2). Como se resume en la Tabla 1.2 el modelo independiente se caracteriza porque las elecciones se gestionan y supervisan por un órgano u organización electoral institucionalmente independiente y autónoma del poder ejecutivo, constituida por un cuerpo de funcionarios especializados. Frente al modelo independiente, el modelo gubernativo se distingue por el hecho de que el gobierno administra totalmente los procesos electorales, a través de alguno de sus departamentos ministeriales (principalmente el Ministerio del Interior). Por último, el modelo mixto de AE se compone de una estructura dual, formada por un órgano u organización independiente, generalmente con funciones de supervisión y vigilancia de los procesos electorales, y por un órgano gubernamental con tareas de administración y organización electoral.

Tabla 1.2. Modelos institucionales de AE

Tipo de AE	Características definitorias
Modelo independiente	AE institucionalmente independiente y autónoma de la rama ejecutiva del gobierno
Modelo gubernativo	AE vinculada al poder ejecutivo, al gobierno de turno
Modelo mixto	AE con estructura dual: estructura independiente + estructura gubernativa

Fuente: elaboración propia a partir de López Pintor (2004) y Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino (2006).

Partiendo de estos tres modelos institucionales, López Pintor (2009¹⁰), en un estudio reciente, establece un diagnóstico general sobre los modelos de AE que imperan en ciento noventa y siete países democráticos pertenecientes a distintas regiones del mundo: Norteamérica y Europa Occidental; América Latina y El Caribe; Asia y El Pacífico; Oriente Medio y El Magreb, Europa del Este y Central; y África Subsahariana (ver Tabla 1.3).

Tabla 1.3. Diagnóstico del modelo institucional de AE en 197 países de las diferentes regiones del mundo

Modelo Región	Independiente (107 países)	Gubernativo (37 países)	Mixto (53 países)
Norteamérica y Europa Occidental (25 países)	Canadá, Islandia, Malta 3	Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Gibraltar, Guernsey, Luxemburgo, Irlanda, San Marino, Suiza, Estados Unidos 10	Alemania, Austria, <u>España</u> , Francia, Grecia, Holanda, Italia, Mónaco, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia 12
América Latina y El Caribe (43 países)	Barbados, Bahamas, Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente, Santa Lucía, Surinám, Trinidad-Tobago, Uruguay, Venezuela 27	Anguilla, Antigua- Barbuda, Antillas Holandesas, Granada, Islas Malvinas, Monserat, Islas Turks y Caicos 7	Argentina, Aruba, Belice, Bermuda, Cuba, Guayana, Jamaica, Islas Caimán, Islas Vírgenes 9
Asia y Pacífico (45 países)	Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Australia, Bután, Bangladesh, Camboya, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Islas Salomón, Kazakistán, Kiribati, Kirgizstan, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Samoa, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán, Tajikistan, Timor Este, Turkmenistán, Vanuatu 30	Irán, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Islas Pitcairn, Singapur, Tonga, Tuvalu, Vietnam 9	Japón, Laos, Maldivas, Nueva Zelanda, Palau, Tokelau 6
Oriente Medio y Magreb (15 países)	Irak, Yemen, Riera Occidental/Gaza 3	Chipre, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Siria, Túnez 7	Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía 5
Europa del Este y Central (22 países)	Bosnia-Herzegovina, Bielorusia, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kosovo, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Rusia, Serbia, Ucrania 16		Albania, Croacia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Rumania 6
África Subsahariana (47 países)	Angola, República África Central, Comores, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Namibia, Ruanda, República Democrática Congo, Sao Tomé, Sierra Leona, Somalia, Sudán, República Sudafricana, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia, Botswana, 28	Burundi, Congo, Seychelles, Santa Helena 4	Benin, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, Djibouti, Chad, Costa de Marfil, Gabon, Guinea-Conakri, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Mauricio, Níger, Senegal, Zimbawe 15

Fuente: adaptado de López Pintor (2009).

¹⁰ Los datos aportados por López Pintor en el año 2009, suponen una ampliación y actualización de su obra *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, publicada en el año 2000.

Como se puede observar en la Tabla 1.3 el modelo de AE independiente se da en la mayor parte de los regímenes políticos democráticos, en ciento siete países, aproximadamente el 54 por 100 de los casos analizados. Como contraste al carácter mayoritario del modelo independiente, el modelo gubernativo de AE sólo se mantiene vigente en treinta y siete países (en el 18 por 100 de las democracias), siendo, en la actualidad, el modelo institucional minoritario de administración y control de las contiendas electorales. Por otro lado, el 28 por 100 de los países participantes en el estudio electoral confirmaron que sus elecciones se administraban por algún ministerio del gobierno bajo la supervisión de una autoridad electoral independiente, por lo que sus estructuras electorales se ubicarían dentro del modelo institucional mixto de AE.

La AE española, según los datos aportados en la Tabla 1.3, se ubicaría en el modelo institucional mixto. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que en el contexto español coexisten y participan dos tipos de órganos en la gestión y supervisión de las elecciones: los órganos independientes (las Juntas Electorales -Central, Provinciales y de Zona- y las Mesas Electorales) y los órganos gubernativos (Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento, Ministerio de Asuntos Exteriores, etcétera). Sin embargo, dentro de este conjunto de órganos electorales, habría que incluir, también, aunque el estudio de López Pintor no los contemple, aquellos órganos que colaboran en el desarrollo y supervisión de las elecciones y que se encuentran vinculados a los partidos políticos (representantes generales y de las candidaturas, apoderados, interventores, entre otros).

Una visión contraria a la que mantiene López Pintor (2000a, 2004, 2009) en su diagnóstico sobre la AE española es la que defienden la mayoría de los académicos españoles (entre otros, Cano Mata, 1988:395; García Soriano, 2000; Torre Serrano, 1990: 509; Solozabal Echevarría, 1993:72; Arnaldo Alcubilla, 1994: 80-81; Gómez Gutiérrez, 1997:901; Astarloa, 1995:277; Martínez Ruano, 2001:248; Rallo Lombarte, 1997:213; Fernández Segado, 1986: 34; Gómez Guillamón, 1992: 292; Álvarez Conde, 1993:61; Satrústegui, 1990:98). Estos autores entienden que la estructura organizativa de la AE española sólo se compone de aquellos órganos desvinculados del poder ejecutivo (Juntas y Mesas Electorales), que se conciben institucionalmente para desempeñar con exclusividad funciones electorales y a los que, por ello, se le otorga la misión institucional de garantizar que las contiendas electorales se lleven a cabo con objetividad, transparencia e igualdad. Desde este punto de vista, la AE española no se incardinaría dentro del modelo mixto de AE, sino que pasaría a formar parte del elenco de países que pertenecen al modelo institucional independiente.

1.2.2. La dimensión procesal de la AE

La segunda concepción de la AE atiende a su dimensión administrativa o procesal. En este sentido, el término AE hace referencia a las actividades concatenadas y a los procesos secuenciales que despliega la estructura electoral para que las elecciones resulten eficaces (López Pintor, 2000b; Brea Franco, 1989:6-7). Esta definición considera a toda elección como un proceso, es decir, como un secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tiene como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral así como la determinación, declaración y publicación de los resultados (Brea Franco, 1989:16).

Existe una gran cantidad de variantes en cuanto a las atribuciones y funciones que puede llevar a cabo un órgano electoral. En la concreción de un determinado contenido funcional influyen factores como la estructura del Estado, el sistema electoral, las negociaciones para procesos de cambio democrático entre las distintas fuerzas políticas, cuestiones demográficas y la existencia de otros órganos o proveedores que presten servicios electorales (Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino, 2006).

La mayor parte de los órganos electorales suelen tener asignadas atribuciones para adoptar reglas, regulaciones o resoluciones de carácter obligatorio que sirvan como desarrollo y complemento a las normas constitucionales y legales. Otros cuentan con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y, en consecuencia, sus decisiones no están sujetas a ningún tipo de revisión. Junto con sus atribuciones ejecutivas, algunos son competentes, también, para resolver controversias. Aunque, en general, la mayoría de los órganos electorales ejercen funciones que son de naturaleza predominantemente ejecutiva - relacionadas con la instrumentación de actividades electorales -, que pueden ser revisadas, con posterioridad, por un tribunal (Wall *et al.*, 2006).

Las funciones llevadas a cabo por los órganos electorales se suelen clasificar en dos tipologías básicas y complementarias: funciones generales o esenciales y funciones secundarias (Wall, *et al.*, 2006). La AE puede desempeñar todas o algunas de las actividades generales o esenciales: vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; gestionar y conducir las operaciones para el ejercicio de voto; gestionar el escrutinio; contar los votos totales; atribución de los cargos de cada elección (proclamación de electos).

Asimismo, los órganos electorales pueden ejercer otras funciones de apoyo, tanto en las elecciones políticas como en los procesos de democracia directa (referéndums e iniciativas legislativas populares). Entre estas actividades secundarias se destacan las siguientes: la compilación y/o mantenimiento del registro de electores; la delimitación de distritos, es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva; la elaboración

de los materiales necesarios para las elecciones (sobres, papeletas de votación, manuales de instrucciones, etcétera); la supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; la regulación de los partidos políticos; el anuncio y la certificación de los resultados electorales; informar a los candidatos, partidos políticos y otras personas involucradas sobre el proceso electoral; la resolución de controversias electorales; la formación de los oficiales electorales (entrenar a los funcionarios electorales); establecer reglamentos para la gestión electoral; la organización de mecanismos de consulta directa como los referendos; promover el conocimiento público de temas electorales por medio de programas de información y educación cívica, con atención especial a las mujeres, los jóvenes, los analfabetos, y las minorías desfavorecidas; asegurar el cumplimiento de la ley electoral; la promoción de investigaciones en materia de política electoral y temas afines; dar información y asesoramiento al gobierno, al poder legislativo y a los órganos de poder ejecutivo sobre temas electorales; ocuparse de la cooperación y asistencia electoral (IDEA, 1998:7-8). Algunas de estas funciones no esenciales o sustantivas se asignan a otra u otras organizaciones y/o órganos especializados. Este puede ser el caso de actividades relacionadas con la delimitación de distritos, el registro electoral, el registro y financiación de los partidos políticos, la resolución de controversias electorales, el anuncio y certificación de los resultados electorales y los programas de información al electorado (Wall *et al.*, 2006).

La AE española lleva a cabo múltiples funciones relacionadas con la gestión y el control de las elecciones. En concreto, desarrolla todas y cada una de las actividades esenciales enumeradas e incluso parte de las funciones secundarias (entre otras, el control de las campañas electorales). Sin embargo, para poder ejercer su importante misión institucional (garantizar que en el proceso electoral se respete el principio de legalidad, que sea objetivo, transparente e igualitario) la AE cuenta con una serie de órganos de apoyo y/o colaboración, principalmente vinculados a la administración gubernativa, que desempeñan funciones electorales secundarias (gestión del censo, elaboración de los materiales electorales, delimitación de distritos, entre otras), aunque bajo la dirección y el control –la dependencia funcional- de los órganos electorales. Como parte integrante, también, de los órganos de apoyo de la AE habría que destacar a los representantes de las fuerzas políticas que confluyen en las contiendas electorales (apoderados, interventores), sobre todo, porque ejercen tareas de supervisión electoral durante el acto de emisión del voto y en el recuento de los primeros resultados.

1.2.3. La dimensión sistémica de la AE

Finalmente, la visión sistémica de la AE coloca el énfasis en la relación de los órganos electorales con otras variables del sistema político, al entender que la AE es uno de los componentes necesarios, o subsistemas, de todo sistema electoral y que, por ello, incide

en el sistema político (López Pintor, 2009; Picado León, 2009). Esta dimensión de la AE se suele vincular con los temas de gobernanza o gobernabilidad electoral, es decir, con aquellas investigaciones que analizan “el conjunto de instituciones que convierten a los votos en representación política” (Lehoucq y Molina, 2002: 136). Desde este enfoque los órganos electorales se consideran, por su indudable repercusión en la calidad de las elecciones, una de las instituciones centrales de la gobernanza electoral (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009).

El concepto de gobernanza ubica a la AE en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la AE como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea percibido o no como aceptable por los actores políticos. La gobernanza alude a la capacidad de auto coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad, al «buen gobierno» de la actividad comicial (Picado León, 2009: 98).

La buena gobernanza electoral o calidad de las elecciones se suele asociar con la existencia de autoridades electorales independientes (entre otros, Barrientos, 2008; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2004). Sin embargo, como destacan Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009, “la independencia formal-legal debe estar asociada al respeto de las reglas de juego para que tenga un impacto sobre la calidad de las elecciones”. Desde esta perspectiva, cualquier análisis de los órganos electorales involucra la comprensión del contexto sociopolítico, ya que para que las autoridades electorales puedan llevar a cabo, más allá su independencia-formal, sus decisiones y actuaciones sin interferencias políticas y/o gubernativas o de cualquier otra índole, los diferentes agentes electorales que participan en las contiendas electorales de manera activa -partidos políticos- o pasiva -ciudadanos- deben poseer previamente un cierto grado de cultura política.

Por tanto, esta dimensión conceptual de la AE entiende que las autoridades electorales independientes, siempre y cuando operen en contexto sociopolíticos favorables, tienen un efecto positivo en la calidad de las elecciones y, en consecuencia, en la calidad de los sistemas políticos democráticos.

1.2.4. La AE española

A lo largo de esta investigación y en base a las tres dimensiones enunciadas (institucional, procesal y sistémica), se define la AE española, en la actualidad (1985-2008), como el conjunto heterogéneo de órganos (las Juntas y las Mesas Electorales) vertebrados territorialmente (central- JEC-, autonómico -JECCA-, provincial -JEP- y local -JEZ y ME-) y

organizados de manera jerárquica que se caracterizan por ser más o menos independientes del poder político y gubernativo (la JEC es el órgano que goza de una mayor independencia) y que se constituyen de manera exclusiva para desempeñar, a lo largo de todo el ciclo electoral, actividades de gestión, control y supervisión electoral, con el objeto de llevar a cabo su importante misión institucional, el garantizar que las contiendas electorales se desarrollen con objetividad, transparencia e igualdad, con pleno respeto a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente. De este modo, la AE electoral española, desde una perspectiva sistémica, se constituye como una pieza elemental del entramado institucional del sistema electoral y, por tanto, sus decisiones y actuaciones tendrán una incidencia directa en el buen desarrollo la calidad de las elecciones que se celebren en el ámbito español y, en consecuencia, en la legitimidad de su sistema político democrático representativo.

Sin embargo, hay que matizar que el concepto de AE, desde una perspectiva histórica, ha evolucionado a lo largo del tiempo. Cuando se originaron las autoridades electorales con la implantación del Estado liberal clásico en España, el modelo de AE vigente, en este período, respondía al modelo institucional gubernativo, ya que los órganos electorales tenían una estrecha vinculación con el gobierno de turno, sobre todo, con el que se constituía en el ámbito local. Desde una perspectiva procesal, este modelo gubernativo electoral sólo ejercía actividades relacionadas con la organización o administración de las elecciones, dejando de lado la supervisión y el control de las contiendas electorales. Este modelo primigenio estuvo vigente desde la creación de los órganos electorales hasta finales del siglo XIX (cuando se introducen las Juntas Electorales especializadas) y principios del siglo XX (cuando se comienza a dotar a la estructura interna de los órganos electorales de ciertas garantías de independencia). A partir de entonces, se inicia un proceso de modernización que sucumbirá con la institucionalización definitiva de un modelo de AE independiente y especializada.

1.3. El objeto de estudio y los objetivos de la investigación

Esta investigación tiene como cometido analizar la AE española, en sus tres dimensiones (institucional, procesal y sistémica), pero haciendo especial hincapié en el órgano rector de la estructura electoral. En concreto, se estudia la JEC, las características inherentes del personal a su servicio, con la finalidad de destacar las garantías institucionales que contribuyen y permiten asegurar la independencia-formal de su personal rector¹¹ -el que adopta las decisiones en el órgano electoral-. Todo ello, en vistas de conocer el grado de neutralidad política y/o gubernativa del órgano supremo de la JEC durante un

¹¹ En el capítulo 7 – “La Junta Electoral Central y el personal a su servicio”- y capítulo 8 – “El personal rector de la Junta Electoral Central”- de esta investigación se profundiza en el concepto de personal rector.

periodo que abarca veintitrés años, desde la aprobación del procedimiento electoral vigente -en el año 1985- hasta el año 2008 -fecha en la que se constituye la última JEC después de las elecciones generales celebradas ese mismo año-.

La consecución de este objetivo general se concreta en el desarrollo de varios objetivos específicos o subobjetivos:

- Subobjetivo 1. Determinar como se va fraguando el modelo de AE vigente a lo largo de la historia de la democracia liberal-representativa española. A través de la perspectiva histórica y temporal conocer cuál ha sido el proceso modernización que ha desencadenado en la institucionalización de una AE independiente y especializada.
- Subobjetivo 2. Tipificar los diferentes modelos de AE que se han dado en España desde el año 1810 –fecha de las primeras elecciones democráticas- hasta el año 2008 –fecha de las últimas elecciones generales-.
- Subobjetivo 3. Analizar el modelo institucional actual de la AE española (1985-2008), tanto desde una perspectiva estática (características de su órganos) como dinámica (principios de organización y funcionamiento), con el objeto de clasificar y diferenciar a los órganos que constituyen la estructura formal de la AE –órganos estrictamente electorales- de los órganos de apoyo y colaboración que surgen como participantes y apoyo necesario en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales.
- Subobjetivo 4. Identificar los diferentes colectivos de personal que constituyen la estructura interna de la JEC y analizar, en especial, a su personal rector. Este asunto se considera de vital importancia, si se tiene en cuenta que este personal asume la máxima autoridad en la gestión y control de las elecciones y, por ello, sus miembros suelen estar en el punto de mira de los actores interesados en los resultados electorales –partidos políticos, gobierno, etcétera-
- Subobjetivo 5. Conocer el grado de independencia formal del órgano supremo de la AE -la JEC- con respecto al poder político y/o gubernativo a través del diseño y la aplicación de un mapa de indicadores. Entre estos indicadores se destacan los siguientes: el perfil del personal rector –grado de especialización o cualificación técnica- ; el sistema de designación previsto –nivel de racionalidad u objetividad en la designación de sus miembros-; duración en el cargo; y el estatuto previsto para asegurar la imparcialidad del personal rector.
- Subobjetivo 6. Constatar el grado de “desacople” o desajuste entre el modelo institucional previsto en la JEC para garantizar su independencia y su articulación en la práctica, su funcionamiento efectivo.

La importancia de la consecución del objeto de estudio y de los diferentes subobjetivos específicos es más que evidente si se tiene en cuenta que la existencia de autoridades electorales independientes revierte de manera positiva en la calidad de las elecciones y de los sistemas políticos democráticos-representativos, como se retrata de manera exhaustiva en el capítulo siguiente.

1.4. Las hipótesis del estudio

Teniendo en cuenta el objeto de estudio y los objetivos de la investigación, este trabajo pretende dar respuesta a una pregunta que se encuentra directamente interrelacionada con el conjunto de hipótesis asociadas a su realización.

La cuestión básica que da pie a esta tesis doctoral es la siguiente: ¿Es adecuado el diseño institucional de la AE española para garantizar su independencia y neutralidad política? Por tanto, esta investigación pretende averiguar, mediante el análisis en profundidad del órgano que ocupa la cúspide en su estructura jerárquica, la JEC, si el modelo de AE española responde a un modelo institucional independiente o si, por el contrario, persisten todavía, en su estructura interna, ciertos indicios de politización, fruto de las inercias del pasado, que limitan la neutralidad política de la organización electoral, en la actualidad.

Partiendo de esta pregunta de investigación, se aborda el objeto de estudio teniendo en cuenta una serie de hipótesis que orientan el conjunto del trabajo. De este modo, se diferencia una hipótesis general y varias particulares.

Hipótesis general. La hipótesis general (H1) que se sostiene en esta investigación es que *el modelo institucional actual de la AE, en general, y su órgano supremo, en particular, goza de un alto grado de independencia y neutralidad política*. A lo largo de esta investigación se podrá comprobar cómo la AE española y, en particular, la JEC cuenta con un diseño organizativo (principios de organización y funcionamiento, modelo de personal, etcétera) que permite asegurar el buen cumplimiento de su finalidad institucional, el garantizar que las elecciones se desarrollen con calidad, es decir, con objetividad, transparencia e igualdad, con un pleno respeto al procedimiento electoral vigente.

Asimismo, la verificación de esta hipótesis contribuirá a demostrar como aquellos estudios comparativos sobre órganos electorales que incluyen, entre sus variables, el caso español parten de un planteamiento equivocado, al tipificar al modelo español como un modelo mixto (López Pintor, 2000b, 2004) o como un modelo gubernamental (Barrientos, 2008).

Hipótesis sobre el proceso de institucionalización de la AE española. La segunda hipótesis que da pie a esta investigación es que *“el modelo actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización que tiene como telón de fondo la consolidación*

de la democracia liberal-representativa en España” (H2). En sus orígenes la AE española se caracterizó por su excesiva politización, derivada de su vinculación con el poder gubernativo. Si bien en sus inicios la AE se conformó de un modelo institucional gubernativo, a finales del siglo XIX se inicia un proceso de modernización que culmina en pleno siglo XX con la instauración de un modelo institucional independiente. Sin embargo, en un principio, la atribución de una serie de garantías de independencia a la AE no permitió asegurar la calidad de los comicios en el contexto español, sobre todo, por las continuas disfunciones y limitaciones provocadas por el entorno sociopolítico (existencia de manipulaciones sistemáticas en los procesos electorales, corrupción gubernativa, caciquismo, baja cultura política, débil sistema de partidos, etcétera). De este modo, la AE sólo pudo ejercer eficazmente su cometido, garantizar el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral, asegurar que las elecciones se desarrollan con objetividad, transparencia e igualdad, en la Segunda República y en la transición y consolidación de la democracia en España. Por ello, a lo largo de estas páginas se verifica como el modelo actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización, que supondrá el cambio definitivo de un modelo gubernativo a un modelo independiente, y cómo este nuevo modelo se institucionaliza con la transición y consolidación de la democracia en España.

Hipótesis sobre el modelo de personal de los órganos electorales. La dimensión interna de los órganos electorales es una variable fundamental en vistas de asegurar su independencia y neutralidad política. Por ello, la siguiente hipótesis que se intenta demostrar en esta investigación es que *el modelo de personal de la Junta Electoral Central se caracteriza por su alta independencia-formal* (H3). El camino hacia un modelo institucional independiente de AE española, sobre todo, en lo que a su órgano supremo se refiere (la JEC), se produjo a partir de la introducción de una serie de cambios en su estructura interna, de la implantación de un nuevo diseño institucional que apostó, claramente, por un modelo de personal alejado de la esfera política y gubernativa. En concreto, el modelo de personal del órgano supremo de la AE cuenta, en la actualidad, con una serie de mecanismos institucionales (cualificación de sus miembros, objetividad en el sistema de designación, inamovilidad en el cargo), que contribuyen a reforzar, sobremanera, la imparcialidad y neutralidad política, tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus actuaciones. Este modelo se encuentra, en la actualidad, ampliamente institucionalizado, por lo que ha permitido garantizar, hasta el momento, la calidad de las elecciones y de la democracia liberal-representativa en España.

1.5. Metodología y técnicas de investigación

“Se puede estudiar lo que se quiera, siempre que se haga con arreglo a unas reglas determinadas que permitan avanzar en el conocimiento válido y fiable de la realidad política

que interesa al investigador” (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999: 5). Por ello, cualquier investigación debe ir acompañada de un método que guíe la acción, de un plan de trabajo específico que racionalice los procedimientos o técnicas a seguir, en vistas de dar contenido al objeto de estudio y corroborar las hipótesis que se plantean. De este modo, métodos y técnicas se destacan como los elementos básicos de los procesos de investigación, al conformar el conjunto de pasos sucesivos y necesarios para poder llegar a alcanzar los objetivos de la tesis doctoral.

1.5.1. Metodología

El término metodología hace referencia al modo en el que se realiza la investigación, a la forma en que se enfocan los problemas, los diferentes supuestos, intereses y propósitos (Taylor y Bogdan, 1992). En este trabajo se han empleado dos metodologías complementarias e interrelacionadas, el estudio de caso y el método histórico-empírico. A continuación, se analizan las principales aportaciones de cada una de estas metodologías, partiendo del hecho de que todas ellas se encuentran interrelacionadas a lo largo de este trabajo, constituyendo, en la práctica analítica, un solo modelo metodológico.

a) El estudio de caso

El estudio de caso viene de la teoría y va hacia ella (Yacuzzi, 2005), al ser una metodología que puede resultar útil para describir, refinar y/o refutar una teoría (Keating, 1995).

Yin (1994: 11-13) define al estudio de caso como una investigación empírica que se caracteriza por estudiar los fenómenos en su propio contexto, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Según este autor, el estudio de caso utiliza múltiples fuentes de evidencia que permiten explicar el fenómeno observado de forma global y teniendo en cuenta toda su complejidad, por lo que afronta preguntas relacionadas con el “cómo” o “por qué” se producen los fenómenos analizados. En el mismo sentido, Van de Ven y Poole (1990) consideran al estudio de caso como la estrategia de investigación más adecuada para el explicar cómo y por qué se han llevado a cabo los cambios organizativos. Además, el estudio de caso suele ser el método más apropiado cuando se conoce poco sobre el fenómeno a estudiar (Sutton, 1997).

Por otro lado, Anduiza, Crespo y Méndez (1999: 62) han destacado que en la práctica, y desde un punto de vista amplio, el término estudio de caso se suele utilizar en investigaciones que examinan en profundidad una sola unidad de análisis, pero desde una perspectiva diacrónica –estudio de caso diacrónico-, es decir, que tiene en cuenta variaciones temporales de las propiedades del caso que se estudia.

Las características citadas justifican totalmente el empleo de esta metodología en nuestra investigación. En primer lugar, porque este trabajo se concentra en el estudio de un solo caso, de un caso único o específico, la AE española y, en especial, de una de las piezas claves que conforman su estructura formal, la JEC. De este modo, este método tiene como cometido principal el conocer a la unidad de análisis del modo más profundo posible, ya que “el concentrarse sobre un caso único permite, en general, seguir una estrategia de investigación intensiva; es decir, tomar en consideración una gran cantidad de propiedades del caso y evaluar su importancia en la compleja red de relaciones que constituyen todo fenómeno político-social (Bartolini, 1996:71).

En segundo término, el estudio de caso único se ha desarrollado desde una perspectiva temporal, optando, así, por el estudio de caso único diacrónico. La introducción de esta variable en el análisis conlleva a que el estudio de caso se solape con otras metodologías de investigación, en particular, con el método histórico-empírico, que se aborda en el epígrafe siguiente. La dimensión diacrónica del estudio de caso ha contribuido, entre otras cuestiones, a saber el cómo y por qué se desarrollan los procesos¹² de cambio institucional en la AE a lo largo del tiempo, pero sobre todo, en lo relacionado con la estructura interna del órgano supremo del entramado institucional electoral. En esta trayectoria descriptiva y analítica, el método de caso ha permitido, también, establecer las etapas que se diferencian en estas transformaciones, y subrayar y explicar las incidencias surgidas durante el proceso de modernización de la AE española hacia un modelo institucional independiente y especializado, junto con las garantías institucionales que se han ido consolidando, en todo este proceso, para asegurar la independencia y la neutralidad política del órgano supremo de la estructura electoral, la JEC.

Por último, el empleo del estudio de caso único se justifica en el hecho de que, en la actualidad, existen pocos trabajos científicos¹³ que aborden, la AE española y la dimensión interna de la JEC, desde una perspectiva institucional, procesal y sistémica.

b) El método histórico-empírico¹⁴

El método histórico-empírico¹⁵ (Nohlen, 2003, 2006b, 2008a) pone el énfasis en la dimensión histórica de los fenómenos analizados y en el carácter empírico de la

¹² Un proceso puede definirse como “una secuencia de eventos, acciones y actividades individuales y colectivas desarrolladas a lo largo del tiempo en un contexto” (Pettigrew, 1997:338).

¹³ La escasez de estudios sobre la AE española y, en concreto, sobre la JEC se ha puesto en evidencia en el epígrafe 1.1 de este capítulo, “Justificación y oportunidad de la tesis doctoral”.

¹⁴ La denominación “histórico-empírico” es redundante, pues lo histórico es lo empírico –siguiendo la tradición weberiana- (Nohlen, 2008a: 3). Sin embargo, el énfasis en lo histórico tiene como finalidad el distanciarse de los estudios estadístico-cuantitativos que carecen de una visión histórica de conjunto; y el énfasis en lo empírico tiene como objetivo el expresar el rechazo de los enfoques normativos y deductivos (Ortiz, 2006: 20-nota 17-).

¹⁵ Los máximos exponentes del método histórico-empírico son Nohlen y el grupo de investigadores formados por el teórico alemán en Heidelberg (entre otros, Bernhard Thibaut, Harald Barrios, Michael Krennerich, Petra

investigación a efectuarse. “El componente histórico de esta estrategia metodológica no se reduce simplemente a considerar lo histórico como una cronología de eventos. Por el contrario, lo histórico viene dado por la descripción sistemática y el análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial” (Monsalve y Sottoli, 2003: 193).

El segundo elemento clarificador de este método de investigación lo representa lo empírico. Según Sartori (1984:36) “un conocimiento empírico puede definirse en general como el conocimiento que se afina en la experiencia, que refleja y recoge su material de la experiencia”. Desde esta perspectiva, el método histórico-empírico es “descriptivo-individualizante”, y de ahí la importancia del caso individual, ya que “solo a través del camino inductivo puede llegarse a un conocimiento teórico, empíricamente fundado” (Nohlen, 2003: 66), es decir, “en el dominio empírico, nuestra finalidad es comprobar cómo son las cosas para llegar a comprender describiendo” (Sartori, 1984:36). En este sentido, el enfoque histórico-empírico investiga, de manera comparativa y cualitativa, las variantes institucionales existentes en las democracias modernas a través de la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con sus contextos histórico, social, político y cultural (Ortiz, 2006: 13). De este modo, el método comparativo ocupa una posición destacada en el enfoque histórico-empírico, sobre todo, si se tiene en cuenta que “la comparación es inherente a cualquier procedimiento científico” (Grosser, 1973:19¹⁶), y que “el politólogo que examina un caso particular debe tener presente el contexto general” (Sartori, 1984:261).

A lo largo de este trabajo científico, el método histórico-empírico se ha articulado mediante la utilización de las dimensiones siguientes (Nohlen, 2006a): el ámbito de objeto, el espacio, el tiempo y el contexto.

El ámbito del objeto de estudio. Esta variable contribuye a diferenciar entre “configuraciones de gran extensión (sociedades, sistemas político), por una parte, y segmentos (partidos, sindicatos, etcétera), por la otra” (Nohlen, 2006a). En esta investigación, el ámbito del objeto de estudio se ha centralizado en un segmento del sistema institucional, en los órganos electorales encargados de la dirección, administración y supervisión del proceso electoral que se encuentran, en la actualidad, desvinculados del poder ejecutivo y, en concreto, en una de las piezas estratégicas que conforman su estructura organizativa, la JEC.

El espacio. La delimitación del espacio o campo estudio debe ser una de las principales tareas del investigador (Dogan y Pelassy, 1984:101). El campo de estudio

Bendel, Martin Lauga, Florian Grotz, Christof Hartman, Matthias Basedau, Claudia Zilla) (Monsalve y Sottoli, 2003: 193).

¹⁶ Citado por Nohlen (2006a).

elegido ha sido el nacional, el Estado español o el sistema político democrático-representativo en España.

El tiempo. La incorporación de la dimensión temporal, en su vertiente longitudinal, en el estudio de caso (estudio de caso diacrónico), implica que se analice el mismo objeto de estudio a lo largo del tiempo y en periodos históricos distintos y sucesivos. De este modo, sin salir del ámbito nacional, la comparación entre las características de la AE en momentos relativamente alejados en el tiempo ha permitido resaltar y comprender las pautas de cambio y de estabilidad, trazar algunas tendencias evolutivas, y facilitar, al mismo tiempo, la proyección de ciertas generalizaciones analíticas. Por tanto, el análisis temporal y longitudinal ha contribuido a la articulación de dos objetivos fundamentales. Por un lado, conocer el origen y la evolución de la AE desde el año 1810 hasta el año 1985, y establecer interpretaciones en relación con los cambios acontecidos en sus modelos institucionales. Por otro, describir y explicar cómo y por qué se llevó a cabo el proceso de modernización de la estructura interna del órgano supremo de la AE y, en concreto, cómo se fueron consolidando sus garantías de independencia, desde que se implantó la primera JEC –a finales del siglo XIX- hasta el año 2008 –fecha en la que se constituyó la última JEC-, ya que, según Parrado (1996:102), “una diferencia entre dos puntos es necesaria si se pretende a analizar las características de los grupos humanos”.

El contexto. El contexto se destaca como un factor que incide, también, en el estudio de los órganos electorales, sobre todo, porque para que la independencia institucional formal-legal de la AE tenga un impacto sobre la calidad de las elecciones debe estar asociada al respeto de las reglas del juego, a la existencia de un contexto sociopolítico favorable (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Esta dimensión analítica ha permitido solventar varios interrogantes: comprobar el papel desempeñado por la AE en cada contexto social y político e interpretar cómo incide el entorno en el desempeño de las actividades de administración y supervisión de las elecciones; determinar y diferenciar el modelo institucional de AE que impera en cada periodo histórico; y comprobar cómo los distintos cambios en el entorno han incidido, a su vez, en las principales transformaciones sufridas en la estructura electoral (tanto en su vertiente organizativa como funcional). Sin embargo, se debe matizar que las variables contextuales, desde un punto de vista macro –sistema político, económico y social- han desempeñado un papel secundario en el análisis del modelo actual de la AE española. Sobre todo, porque a partir del año 1985 –fecha en la que se instaura el procedimiento electoral vigente- la democracia liberal representativa, en lo relativo a su dimensión procedimental, ya se encontraba altamente consolidada en España. Por ello, en el caso de la estructura interna de la JEC se ha optado por una visión más micro del contexto, en la que sólo se ha tenido en cuenta al entorno más inmediato y cercano al órgano electoral, el entorno político, administrativo y parlamentario, sobre todo, por su

incidencia considerable en la selección de una parte de los miembros que constituyen la JEC.

1.5.2. Técnicas de recogida y análisis de datos

La metodología planteada en este trabajo dio pie a la utilización de diferentes técnicas de recogida y análisis de datos que contribuyeron tanto al contraste de los datos provenientes de las diversas fuentes –triangulación de datos- como a su interpretación a partir de los distintos elementos teóricos -triangulación teórica-. Los instrumentos de investigación más utilizados han sido los siguientes: las técnicas documentales y la observación directa.

a) Técnicas documentales

Las técnicas documentales han sido las herramientas que han tenido una mayor incidencia en la investigación. A través de la utilización de estos instrumentos se ha recopilado toda la información necesaria del objeto de estudio y se ha procedido al análisis documental, a la interpretación de los datos y, con posterioridad, a la extracción de “inferencias”¹⁷, es decir, a la obtención de explicaciones contenidas de manera explícita o implícita en el propio texto.

La recopilación de datos suele ser “una de las primeras etapas o fases de toda investigación” (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999: 80). Para la obtención de los datos necesarios se tuvo que recurrir a diversas fuentes primarias y secundarias (principalmente bibliográficas). Sin embargo, la escasez de fuentes bibliográficas relacionadas con el contenido concreto del objeto de estudio hizo que fueran los documentos primarios los que adquirieran un peso más específico en determinadas partes de la investigación.

Recopilación y análisis de documentos sobre el origen, la evolución y la consolidación de la AE española. En el periodo que abarca el origen, la evolución y la consolidación del modelo actual de AE (1810-1985), los datos se recolectaron del Archivo del Congreso de los Diputados, donde se ubica y custodia el material histórico de la AE española. Esta labor exploratoria permitió detectar ciertas limitaciones documentales. En primer lugar, se denotó una laguna archivística, sobre las dinámicas internas de la AE española, que abarcaba un periodo de ochenta años, desde el año 1810 –fecha en la que surgió la AE- hasta el año 1890. En segundo término, el vacío documental, respecto a la actividad de la AE, se concentró, también, en alguna etapa histórica (Segunda República). Estos déficits informativos fueron cubiertos mediante la consulta de la Gaceta, los Diarios de Sesiones de las Cortes Generales y diversas colecciones sobre legislación electoral, en la

¹⁷ Según Andréu Abela (2007), inferir es explicar y deducir lo que hay en un texto. Por ello, el analista de contenido busca conclusiones o extrae inferencias –explicaciones- contenidas explícita o implícitamente en el propio texto.

Biblioteca del Congreso de los Diputados. Entre las compilaciones normativas se destacan las siguientes: *Leyes Electorales y Proyectos de Ley* (Congreso de los Diputados, 1906), obra en la que se recogen todos los procedimientos electorales desde el año 1810 hasta el año 1890; y *Legislación electoral española 1808-1977* (Rueda, 1998), un trabajo más reciente en el que se contemplan solo las partes más significativas de las legislaciones electorales. Junto a estas fuentes documentales, se obtuvieron datos bibliográficos que permitieron ubicar contextualmente la unidad de análisis en cada etapa histórica, tanto desde una perspectiva política como social, cultural y económica. En concreto, se recurrió a obras de autores consagrados como Artola (2003, 1978), Azcárate (1978), Carr (2002, 2001), Costa y Martínez (1901), Gil Novales (2003, 1986), Santos Julia (2003), Sanchez Agesta (1987, 1984), Sevilla Andrés (1974), Tomás Villarroja (1985, 1969), Tuñón de Lara (1985, 1976, 1968), entre otros. Además, se consultaron otros materiales bibliográficos en los que se interrelacionaban los datos históricos con los jurídicos y políticos, en particular, la obra de Fernández Domínguez (1992), *Leyes Electorales Españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*.

Para la recopilación de los datos relativos al modelo actual de AE española (1985-2008) y a la estructura interna de su órgano supremo, la JEC, se combinaron, también, las fuentes documentales normativas y bibliográficas. Entre las fuentes normativas se destacan el Boletín Oficial del Estado (BOE); los Diarios de Sesiones de las Cortes Generales (DSCG); los Boletines Oficiales de las Cortes Generales (BOCG); las actas de las sesiones de la JEC. Además de las recopilaciones sobre normativa electoral que publica, de manera periódica, el Ministerio del Interior. En el caso de las fuentes bibliográficas hay que resaltar los monográficos, las publicaciones en obras colectivas, y los artículos en revistas especializadas.

Recopilación y análisis de documentos sobre el modelo actual de AE. Los datos más relevantes sobre el modelo actual de la AE española se obtuvieron, principalmente, del BOE y de los DSCG. A través del BOE se accedió al procedimiento electoral que regula, en la actualidad, las contiendas electorales¹⁸ y a las leyes electorales que articularon cada una de sus reformas parciales¹⁹. De esta información se pudo extraer la configuración de la AE

¹⁸ El procedimiento electoral vigente se desarrolla en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de octubre del Régimen Electoral General –LOREG– (BOE núm.147, de 20 de junio).

¹⁹ La LOREG ha sido modificada, en diversas ocasiones, por las normativas siguientes: Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril (BOE núm. 80, de 3 de abril), Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo (BOE núm. 63, de 14 de marzo), Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre (BOE núm. 264, de 3 de noviembre), Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (BOE núm. 77, de 31 de marzo), Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo (BOE núm. 71, de 24 de marzo), Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo (BOE núm. 130, del 31 de mayo), Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio), Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril), Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (BOE núm. 154, de 28 de junio), Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo (BOE núm. 60, de 11 de marzo), Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre (BOE núm. 286, de 29 de noviembre), Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE núm. 71, de 23 de marzo), y Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre (BOE núm. 242, de 9 de octubre).

electoral española, tanto desde una perspectiva organizativa como funcional. Mediante los DSCG se encontró un material documental de gran riqueza, ya que estos documentos reflejaban la transcripción literal de los debates parlamentarios que dieron lugar al modelo actual de AE. El análisis de los discursos mantenidos por cada grupo parlamentario dio lugar a la extracción de una serie de datos significativos que han contribuido a interpretar si los argumentos defendidos por cada grupo parlamentario atendían, de manera exclusiva, a una lógica de elección racional o si en sus posicionamientos, respecto al nuevo diseño de AE, se tenían en cuenta, también, las inercias del pasado (dependencia de rumbo). En el caso concreto de la reforma electoral del año 1991, se recurrió, también, a fuentes documentales no públicas, a los informes de la Comisión de Investigación que se constituyó para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989. Más que nada porque las decisiones adoptadas por la comisión parlamentaria tuvieron un impacto directo en la reforma del procedimiento electoral del año 1991 y, en especial, en la estructura interna y en el contenido funcional del órgano supremo de la AE.

Además de las fuentes citadas, se utilizaron algunas recopilaciones normativas procedentes de diversos autores, en especial, Entrena Cuesta (1986) -*Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios*-; Arnaldo Alcubilla (1999) -*El régimen electoral de España*-; Arnaldo Alcubilla y Delgado Iribarren (1999) -*Código Electoral* -; y Entrena Cuesta y Abellán (2002) -*Derecho electoral*-. Junto con determinadas obras bibliográficas que contenían anotaciones respecto al inaugurado procedimiento electoral, entre otras, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (Cazorla Prieto, 1986). Todo ello, se complementó con material bibliográfico. Por un lado, concentrado en dos monografías sobre la AE española (Pascua Mateo, 2007 y Martínez Ruano, 2001a). Por otro, disperso en diferentes publicaciones colectivas y en artículos de revistas especializadas, aunque con un alto sesgo jurídico (Actualidad Administrativa, Revista de Administración Pública, Revista de las Cortes Generales, Revista de Derecho Político, Revista de Estudios Políticos, Revista de Derecho Administrativo, Revista Española de Derecho Constitucional, Revista Vasca de Administración Pública).

Asimismo, la información sobre los distintos órganos que compone la AE española se amplió con datos cuantitativos procedentes de diversas fuentes oficiales (principalmente, el Ministerio del Interior). Estos datos dotaron de una mayor perspectiva al material documental, ya que contenían una clasificación numérica de los órganos electorales temporales (JEP, JEZ y ME) en base al tipo de elección (elecciones europeas, elecciones generales, elecciones autonómicas y elecciones locales) y a su fecha de celebración.

Recopilación y análisis de documentos sobre la estructura interna de la JEC. A la hora de llevar a cabo la recopilación de datos específicos sobre la estructura interna del

órgano rector de la AE española, la JEC, se ha recurrido, principalmente, a diferentes fuentes normativas (BOE, BOCG, DSCG) junto con las actas que recogen las sesiones que se celebran en la JEC, sobre todo, porque no existe, hasta el momento, ninguna investigación que haya abordado este novedoso objeto de estudio.

En particular, se destacan los datos obtenidos del BOE (Reales Decretos²⁰ –RD- y resoluciones de la JEC²¹) sobre los nombramientos de los vocales de la JEC entre los años 1985-2008, ya que esta información ha sido primordial para profundizar en la unidad de análisis. La explotación y sistematización de este material ha permitido conocer varias cuestiones básicas. En primer lugar, cómo se define la estructura interna de la JEC en el procedimiento electoral, además de algunas puntos relacionados con su personal: la duración en el cargo, su ubicación, su estatuto, entre otros. En segundo término, las sucesivas consultas en el BOE han permitido identificar al personal que ha compuesto la JEC en cada legislatura, con el objeto de investigar, mediante la utilización de otras técnicas, la procedencia o el perfil profesional y/o académico de los vocales del órgano supremo electoral desde el año 1985 hasta el año 2008. En tercer lugar, mediante el análisis de los datos se ha podido comprobar cuál ha sido la duración en el cargo de cada vocal de

²⁰ Los datos publicados en el BOE sobre los nombramientos a vocales de la JEC se identifica con los RD siguientes: RD 1701/1985, de 12 de septiembre por el que se nombra vocales de la JEC a los magistrados del Tribunal Supremo (BOE núm.227, de 21 de septiembre de 1985); RD 1824/1985, de 9 de octubre, por el que se designan cinco vocales de la JEC (BOE núm.243, de 10 de octubre de 1985); RD 443/86, de 28 de febrero, por el que se designa vocal de la JEC a D. Francisco Laporta Sanmiguel (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 1986); RD 2096/1986, de 25 de septiembre, por el que se nombra vocales de la JEC a los magistrados del Tribunal Supremo (BOE núm.244, de 11 de octubre de 1986); RD 2557/1986, de 12 de diciembre por el que se nombra cuatro vocales de la JEC (BOE núm.303, de 19 de diciembre de 1986); RD 199/87, de 28 de enero, por el que se nombra vocal de la JEC al magistrado del Tribunal Supremo D. Antonio Carretero Pérez (BOE núm.38, de 13 de febrero de 1987); RD 577/1987 de 30 de abril, por el que se nombra vocal de la JEC a D. Juan José Solozabal Echevarría (BOE núm.104, de 1 de mayo de 1987); RD 3/1991, de 11 de enero, por el que se nombra vocales de la JEC (BOE núm.11, del 12 de enero de 1991); RD 96/1991, de 1 de febrero, por el que nombran vocales de la JEC a los magistrados del Tribunal Supremo que se expresan (BOE núm. 29, del 2 de febrero de 1991); RD 593/1994, de 25 de marzo, por el que se nombran vocales de la JEC a los magistrados del Tribunal Supremo que se indican (BOE núm.106, de 4 de mayo de 1994); RD 906/1994, de 3 de mayo, por el que se nombran vocales de la JEC a los catedráticos que se expresan (BOE núm.106, de 4 de mayo de 1994); RD 2210/1996, de 4 de octubre, por el que se nombran vocales de la JEC a los magistrados del Tribunal Supremo que se expresan (BOE núm.273, de 12 de noviembre de 1996); RD 1210/1997, de 18 de julio, por el que se nombran vocales de la JEC (BOE núm.172, de 19 de julio de 1997); RD 662/1999, de 22 de abril, por el que se nombra vocal de la JEC al magistrado del Tribunal Supremo D. Mariano Baena del Alcázar (BOE núm.97, de 23 de abril de 1999); RD 1323/2000, de 30 de junio, por el que se nombran vocales de la JEC (BOE núm.162, de 7 de julio de 2000); RD 1324/2000, de 30 de junio, por el se nombran vocales de la JEC a magistrados del Tribunal Supremo (BOE núm.162, de 7 de julio de 2000); RD 425/2003, de 11 de abril, por el que se nombra vocal de la JEC al catedrático de derecho D. Luís Cosculluela Montaner (BOE núm.90, de 15 de abril de 2003); RD 1690/2004, de 16 de julio, por el que se nombran los vocales de procedencia judicial de la JEC (BOE núm.219, de 10 de septiembre de 2004); RD 2216/2004, de 25 de noviembre, por el que se nombran vocales de la JEC (BOE núm.285, de 26 de noviembre de 2004); RD 1078/2008, de 25 de junio, por el que se nombran vocales de procedencia judicial de la JEC (BOE núm.156, de 28 de junio de 2008); RD 1698/2008, de 29 de septiembre, por el que se nombran vocales de la JEC (BOE núm.236, de 30 de septiembre de 2008).

²¹ Las resoluciones de la JEC sobre las que se hace pública su constitución son las siguientes: resolución de 22 de octubre de 1985 (BOE núm.255, de 24 de octubre de 1985); resolución de 13 de enero de 1987 (BOE núm.15, de 17 de enero de 1987); resolución de 11 de febrero de 1991(BOE num.38, del 13 de febrero de 1991); resolución de 12 de marzo de 1993(BOE num.68, del 20 de marzo de 1993); resolución de 4 de mayo de 1994 (BOE núm.107, del 5 de mayo de 1994); resolución de 22 de julio de 1997 (BOE núm.175, de 23 de julio de 1997); resolución de 27 de abril de 1999 (BOE núm.103, de 30 de abril de 1999); resolución de 12 de julio de 2000 (BOE núm.167, de 13 de julio de 2000); resolución de 29 de noviembre de 2004 (BOE núm.288, de 30 de noviembre de 2004); resolución de 2 de octubre de 2008 (BOE núm.239, de 3 de octubre de 2008).

la JEC, corroborando, así, si existe, por parte de los grupos parlamentarios, una tendencia general a proponer las mismas candidaturas una legislatura tras otra. Por último, la información publicada en el BOE sobre los cambios en la estructura interna de la JEC, dentro de su periodo de mandato, ha contribuido a reflexionar sobre los criterios que han guiado estos cambios, sobre todo, cuando el personal de la JEC goza de la garantía de inamovilidad.

Por otro lado, los datos del BOCG²² y del DSCG²³ se han centralizado en el personal rector académico de la JEC, aportando información relacionada con el papel que ejercen los órganos parlamentarios en su sistema de designación. Los datos obtenidos han permitido sistematizar y explicar el proceso de selección de los vocales académicos (actores, fases, actividades, etcétera). Asimismo, el análisis de estos documentos ha sido de gran utilidad no sólo de cara a diferenciar una cierta evolución y modernización en el modelo de designación parlamentaria del personal de la JEC, sino en vistas de interpretar si en el nombramiento de los futuros miembros del órgano electoral prima la objetividad o si, por el contrario, el proceso se encuentra mediatizado y/o politizado por el gran peso de los grupos parlamentarios mayoritarios en la selección de las candidaturas.

Respecto a los datos que emanan del propio órgano electoral, las actas de las sesiones de la JEC, se ha podido acceder y conocer sus dinámicas internas, el contenido de las decisiones que se adoptan en la JEC, sus acuerdos, instrucciones y resoluciones. El análisis de estos documentos ha derivado en una sistematización de esta información en base a su temática (asuntos sobre la composición, organización y funcionamiento de los órganos de la AE; competencias de la JEC; relaciones con los órganos e instituciones públicas; asuntos relativos a la organización administrativa; quejas y peticiones de particulares; etcétera) y destinatarios (otros órganos electorales, ciudadanos, administración gubernativa, partidos políticos, etcétera). De este modo, mediante el cruce de los indicadores anteriores se ha podido concretar cuáles son los diferentes tipos de decisiones que se suelen llevar a cabo en el órgano supremo electoral.

A la hora de abordar el estudio del personal administrativo de la JEC se ha recurrido, también, a determinados documentos que tratan la organización de la administración

²² Entre otras, aquellas fuentes normativas que versan sobre el procedimiento de designación del personal rector académico: Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 13 de septiembre de 1985 sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de los vocales catedráticos de derecho de la JEC (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, serie E, núm.139, del 16 de septiembre de 1985); Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de las Autoridades del Estado (BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, núm.20, del 26 de mayo de 2000).

²³ Los DSCD consultados han sido, entre otros, los que recogían las comparecencias públicas de los candidatos a vocales académicos de la JEC ante la Comisión Consultiva de Nombramientos: DSCD núm. 32, Comisiones, VII Legislatura, 14 de junio de 2000; DSCD núm. 741, Comisiones, VII Legislatura, 9 de abril de 2003; DSCD núm. 138, Comisiones, VIII Legislatura, 18 de noviembre de 2004; DSCD núm. 69, Comisiones, IX Legislatura, 11 de septiembre de 2008).

parlamentaria. La causa de ello, es que el personal adscrito a la Secretaría de la JEC es, al mismo tiempo, personal de las Cortes Generales. La mayor parte de los documentos recopilados sobre el personal administrativo de la JEC proceden del BOCG y, en menor medida, del BOE. Del BOE se ha consultado el Estatuto del Personal de las Cortes Generales²⁴ y sus modificaciones²⁵, con el objeto de conocer cuál el procedimiento regulador del personal administrativo de las Cortes Generales y, en especial, del Secretario General del Congreso de los Diputados, ya que esta figura ocupa, también, la máxima jefatura de la organización administrativa de la JEC, es decir, ejerce de Secretario de la JEC.

La explotación y la categorización de los datos obtenidos de los BOCG condujo, entre otras cuestiones, a la creación de organigramas y de un mapa general de los puestos administrativos adscritos de la JEC; a conocer las normas de organización y funcionamiento interno de la Secretaría de la JEC, a establecer comparaciones, en periodos diferenciados (1991 y 1995), entre las diferentes plantillas orgánicas; a la concreción de las tareas que ejercía cada puesto dentro del entramado administrativo, junto con el contenido de sus relaciones intraorganizativas. Sin embargo, la escasez de fuentes sobre el personal administrativo de la JEC supuso que se tuviera que recurrir a otras técnicas cualitativas de recopilación de información – conversaciones informales y observación directa-.

Respecto al material documental sobre los representantes gubernativos que participan en las sesiones de la JEC (el personal gubernativo), los escasos datos se han recolectado de fuentes bibliográficas que trataban este tema de manera residual (entre otras, Cano Mata, 1986; García Soriano, 2000; Rallo Lombarte, 1997; Santolaya Machetti, 1999).

Por último, sólo subrayar que, junto los documentos citados, se realizó un extenso examen bibliográfico nacional e internacional (monografías, artículos de libro y de revistas, informes, etcétera) acerca de las diferentes esferas de interés que confluyen en este trabajo. Desde aquella bibliografía asociada al marco teórico de la investigación, la teoría de la democracia y el nuevo institucionalismo, pasando por los temas de gobernanza electoral y la calidad de la democracia, de procedimiento electoral, de régimen parlamentario, de control electoral, de gestión pública, hasta asuntos relacionados con los enfoques de estudio asociados al ámbito de la ciencia política y de la administración, con la metodología y las técnicas de investigación, entre otros. Todo ello, con el objeto de que la investigación se dotara del mayor número de referencias posibles en torno al objeto de estudio y a las materias que se abordan en cada capítulo.

²⁴ BOE núm.81, de 5 de abril de 2006.

²⁵ BOE núm.251, de 17 de octubre de 2008.

b) Técnicas cualitativas: la observación directa

Junto con las técnicas documentales se empleó, también, una técnica cualitativa, la observación directa. Sobre todo, porque la investigación cualitativa se orienta a descubrir, captar y comprender una teoría (Ruíz-Olabuenaga, 1996).

Como señalan Taylor y Bogdan (1996: 39) “si uno se ubica durante el tiempo suficiente en la posición correcta, un poco antes o después ocurrirá algo”. Bajo esta perspectiva, la observación directa se configura como una de las técnicas en el proceso de recolección de datos. La observación directa se llevó a cabo mediante la estancia prolongada en la unidad de análisis, la JEC, durante dos años aproximadamente, periodo en el que se disfrutó de una beca de investigación subvencionada por el Congreso de los Diputados. Aunque, este tiempo se fue ampliando mediante el desarrollo de una serie de visitas temporales al órgano electoral.

La ubicación física en el entorno del órgano electoral a investigar contribuyó no sólo a la realización de tareas sistemáticas de observación -observar situaciones de interés sobre cómo interactúan los diferentes tipos de personal en la JEC cuando se celebran elecciones- sino, también, a la utilización de otras técnicas de recogida de datos –recolección de información sobre los acuerdos de la JEC, conversaciones informales con algunos agentes críticos en la gestión electoral, etcétera-. De este modo la estancia en la JEC facilitó, al mismo tiempo, la recolección de datos y contribuyó a reforzar aquella información no disponible, en los documentos consultados. En este sentido, se mantuvieron conversaciones informales con el personal administrativo de la JEC, con el objeto de recabar información sobre el estructura administrativa al servicio del órgano supremo electoral, ya que los datos obtenidos en las fuentes oficiales, ponían en evidencia un vacío documental importante que se concentraba en dos periodos diferenciados, el periodo comprendido entre los años 1985-1991 y la etapa que se inicia tras la aprobación de su última plantilla orgánica, en el año 1995. En concreto, se establecieron diversos contactos con una fuente crítica de información, la jefa de servicio²⁶ de la Secretaría de la JEC, por dos razones: primero, porque ejercía la jefatura inmediata del personal administrativo de la JEC y, segundo, porque contaba con una larga experiencia profesional en la JEC, al formar parte del personal administrativo más antiguo del órgano electoral. Desde este punto de vista, la jefa de servicio controlaba toda la información formal e informal sobre el funcionamiento de la JEC, sobre los puestos que se habían adscrito a ella desde el año 1985, sobre las razones que habían provocado las transformaciones en la estructura administrativa, etcétera, es decir, sobre todos aquellos aspectos que no se contemplaban en las fuentes públicas y

²⁶ En la actualidad, la persona entrevistada ocupa el puesto de Jefa del Departamento de Gestión Electoral de la Secretaría Técnica de la JEC (BOCG núm.2, de 14 de abril de 2008).

oficiales y que eran necesarios para completar la información sobre el personal administrativo de la JEC.

En consecuencia, la ubicación física en la JEC permitió no sólo observar las dinámicas internas y las actividades cotidianas del órgano electoral dentro y fuera de los periodos electorales sino, también, sustraer información inédita de cara a ampliar el conocimiento sobre uno de los colectivos de personal de la JEC, el personal administrativo, lo que ha permitido, a su vez, establecer un diagnóstico del crecimiento y/o decrecimiento de este personal a lo largo del tiempo (1985-2005) y detectar algunas disfunciones en la organización administrativa al servicio de la Secretaría de la JEC.

En suma, la metodología (estudio de caso y método histórico-empírico) y las técnicas subrayadas (análisis documental y observación directa) contribuyeron, en mayor o menor medida, a dar contenido al objeto de estudio y a contrastar las hipótesis de investigación.

1.6. Estructura y contenidos generales

La estructura de la investigación se ha diseñado partiendo de lo general a lo particular, con la intencionalidad de dar una visión lo más completa y rigurosa posible del objeto de estudio. Tanto este capítulo como el siguiente ofrecen el cuerpo conceptual y metodológico, así como el marco teórico de la tesis doctoral. Como se puede observar en la Tabla 1.4, junto con los dos capítulos citados y la bibliografía, esta investigación se vertebra en varios bloques teóricos, que se establecen en base a los contenidos generales que se tratan en los capítulos. Por tanto, cada apartado general o bloque teórico se encuentra conformado, a su vez, -excepto el epígrafe destinado a las conclusiones y a las fuentes bibliográficas- por dos capítulos. Los capítulos 3 y 4 exponen el origen y la evolución de la AE española (1810-1985). A continuación – en los capítulos 5 y 6-, se aborda el modelo institucional actual de la AE española, desde una perspectiva institucional y procesal, es decir, en este apartado se destacan los principios de organización y funcionamiento de la AE, los órganos que la constituyen –Juntas y Mesas Electorales-, sus características definitorias, su actividad funcional y sus órganos de apoyo y/o colaboración. En los capítulos 7 y 8 se analiza, en concreto, la estructura interna del órgano supremo de la AE y, en particular, el grado de independencia de su personal rector. De este modo, la tesis doctoral que se presenta se compone de nueve capítulos, además de la bibliografía. Los siguientes párrafos ofrecen los contenidos más significativos de cada uno de estos capítulos.

Tabla 1.4. Estructura y contenidos generales de la tesis doctoral

Bloque teórico-contenido general	Capítulo/s de la tesis
➤ BLOQUE I. Marco conceptual, metodológico y teórico	➤ Capítulo 1 ➤ Capítulo 2
➤ BLOQUE II. Origen y evolución de la AE española (1810-1985)	➤ Capítulo 3 ➤ Capítulo 4
➤ BLOQUE III. Modelo actual -institucional y procesal- de la AE española (1985-2008)	➤ Capítulo 5 ➤ Capítulo 6
➤ BLOQUE IV. La JEC. La estructura interna del órgano supremo electoral y el grado de independencia de su personal rector (1985-2008)	➤ Capítulo 7 ➤ Capítulo 8
➤ Conclusiones	➤ Capítulo 9
➤ Listado de referencias bibliográficas y documentales	➤ Bibliografía

El capítulo 2 aborda el marco teórico que da sustento a esta investigación. En concreto, se opta por un marco teórico bidimensional. Por un lado, se utiliza como pilar teórico fundamental, la teoría de la democracia liberal-representativa, a través de la que se determina la relación existente entre democracia, elecciones y órganos electorales. La trayectoria parte de una aproximación conceptual a los términos democracia y elecciones, en la que se evidencia la relación existente entre los dos conceptos en el modelo actual de democracia: la democracia liberal representativa. A continuación, se destaca la dinamicidad de la democracia, característica que conlleva a diferenciar, a la hora de abordar el estudio de la democracia liberal representativa, entre diversos enfoques (democracia formal o procedimental y democracia sustantiva o fundamental) y modelos teóricos (entre otros, democracia proteccionista, democracia desarrollista, democracia competitiva, democracia pluralista). Después, se profundiza en los antecedentes de la democracia liberal representativa y en aquellas corrientes que tienen una vinculación más estrecha con el estudio de las autoridades electorales: la dimensión procedimental de la democracia y la calidad de la democracia –uno de los enfoques más actuales de la teoría de la democracia-. Por otro lado, el estudio de las instituciones, el nuevo institucionalismo, conforma el segundo marco teórico de la investigación. En especial, se analiza el origen del nuevo institucionalismo y sus postulados básicos, con el objeto de extraer aquellos enfoques que tienen un mayor interés para abordar el objeto de estudio. En concreto, se destacan los enfoques histórico, sociológico, normativo y de elección racional, porque atribuyen un mayor valor conceptual y, también, teórico al estudio del origen y la evolución de la AE española.

El capítulo 3 expone los antecedentes de la AE española, desde el año 1810- fecha en la que se producen las primeras experiencias electorales en pleno contexto de la guerra de la independencia- hasta el año 1890 –una vez iniciado el período de la Restauración monárquica-. En este apartado se analiza el origen de los órganos electorales, sin olvidar, en ningún momento, el contexto sociopolítico imperante en cada momento histórico. Asimismo a lo largo de las páginas que componen este capítulo, se podrá apreciar cómo el modelo primigenio de AE se caracterizaba por su estrecha vinculación con el poder ejecutivo

y por la excesiva politización de su estructura organizativa, identificándose, así, con el modelo institucional gubernativo de AE. Este modelo gubernativo de AE se fue institucionalizando durante todo el siglo XIX, y sólo a finales de este siglo aparecieron ciertas iniciativas de reforma que intentaron paliar la falta de neutralidad política de la AE, abogando, así, por el diseño de un nuevo modelo de AE más independiente y especializado.

El capítulo 4 se sumerge en el proceso de modernización de la AE española hacia una nueva estructura electoral más independiente y especializada. Este periodo se inicia a finales del siglo XIX –tras la implantación del procedimiento electoral de 1890- y tiene su punto de inflexión en la transición y consolidación de la democracia en España. A través de las secciones que constituyen este capítulo se retrata, al mismo tiempo, las fases que conformaron este proceso de institucionalización y aquellos frenos estructurales, derivados de un contexto político, social y económico sin libertad e igualdad democrática (democracia oligárquica, caciquismo, inexistencia de competencia política, etcétera), que desvirtuaron la aplicación real, excepto en la Segunda República y en la transición y consolidación de la democracia española, de la AE independiente. En este proceso de transformación hacia un modelo institucional más independiente del poder político se diferencian y analizan tres periodos. En el primero (1890-1907) se produjo un giro institucional importante en la estructura formal de la AE, al introducirse junto con los órganos electorales tradicionales – propios del periodo histórico anterior- un conjunto de órganos especializados en temas electorales, las Juntas del Censo Electoral. El foco de modernización, en el segundo periodo (1907-1977), se centralizó en la dimensión interna de la AE, en el personal que componía los órganos electorales. Por último, la AE que nace con la transición política española y que estuvo vigente hasta el año 1985 –fecha en la que se aprueba e implanta el modelo electoral actual- supone la consolidación definitiva del modelo de AE independiente y especializada. Este último modelo se perfeccionó, con posterioridad, en el año 1985.

El capítulo 5 se adentra en el modelo institucional actual de la AE española, el que se instaure tras la implantación del procedimiento electoral de 1985 y que ha perdurado, con algunas reformas parciales, hasta nuestros días. En este epígrafe no sólo se destacan los enfoques teóricos que surgen a la hora de abordar el estudio de los órganos electorales (enfoque amplio y enfoque mínimo), sino que partiendo de una definición institucional de la AE y acorde con el marco electoral vigente se investigan aquellos aspectos que definen su estructura formal, tanto desde su perspectiva estática como dinámica. La visión estática de la AE se sumerge en la estructura interna de los órganos electorales con el objeto de diferenciar a los órganos de la AE en base a su titularidad, su situación en la estructura formal, su ámbito territorial de actuación, su tipo de actividades y su carácter permanente o temporal. El análisis dinámico de la AE describe y explica los principios que rigen la organización (jerarquía, coordinación y eficacia) y el funcionamiento de la AE (principio de

legalidad, eficacia, objetividad o independencia, transparencia, igualdad y servicio a los electores), y que contribuyen, mediante su materialización, a que la estructura electoral puede llevar a cabo su importante misión institucional, garantizar que las elecciones se desarrollen con objetividad, igualdad, transparencia, con pleno respeto a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral vigente.

El capítulo 6 se centraliza en el estudio de los órganos que constituyen la AE en España, esto es, las Juntas y Mesas Electorales, tanto desde una perspectiva organizativa (análisis de su estructura –composición-) como externa (análisis de su actividad funcional). Junto con los órganos propios de la AE se destacan y analizan, también, al conjunto de órganos que desempeñan actividades de colaboración y apoyo en la administración y/o control de los procesos electorales y que ejercen sus funciones electorales bajo la dirección y supervisión de la AE. Por tanto, este capítulo se encarga de describir y explicar las características organizativas y funcionales que definen a los órganos que convergen en la administración y supervisión de los procesos electorales, tanto los que componen la estructura formal de la AE (Juntas y Mesas Electoral), como los que se encuentran vinculados y dependen de la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral –OCE-, administración periférica, entre otros) y de los partidos políticos que presentan sus candidaturas en cada contienda electoral (apoderados, interventores, representantes generales y de las candidaturas, administradores generales y de las candidaturas).

El capítulo 7 tiene como objetivo adentrarse en la dimensión interna del órgano supremo de la AE, investigar al personal que compone y presta sus servicios, desde el año 1985, en la JEC. Para ello, se parte de una aproximación a los diferentes modelos que se prevén para la clasificación del personal al servicio de la JEC en España, el modelo amplio y el modelo mínimo, junto con aquellas iniciativas de reforma y reajuste de estos enfoques generales. A continuación, se hace un recorrido por los diferentes colectivos de personal que conforman, desde una perspectiva amplia, la estructura interna de la JEC: el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo. Respecto al personal rector se destacan sus características definitorias, los principios que rigen su funcionamiento interno, la forma en la que se adoptan sus acuerdos, sus tipos de decisiones y las notas determinantes de su perfil –la imparcialidad y la objetividad-. En relación con el personal administrativo se subraya su vinculación con la administración parlamentaria, y se describe y analiza el aparato administrativo que ejerce de apoyo técnico y burocrático de la JEC, incidiendo, al mismo tiempo, en su origen y evolución. Junto a ello, se diferencian las tipologías de personal que conforman la Secretaría de la JEC, tanto de manera permanente como temporal, haciendo especial hincapié en cada una de las etapas en las que se destacan reformas que alteran la estructura interna del órgano administrativo. El tema del

personal administrativo se cierra con un diagnóstico cuantitativo sobre los cambios o modificaciones que se han producido en su organización formal desde la aprobación del procedimiento electoral vigente hasta diez años después de su implantación (1985-2005). Por último, se analizan los rasgos distintivos y las posibles iniciativas de reforma de otro de los colectivos de personal que colaboran como apoyo técnico en las sesiones de la JEC, el personal gubernativo.

El capítulo 8 analiza, en profundidad, el grado de independencia o neutralidad política del personal cuyo cometido principal es la adopción de decisiones en el órgano supremo de la AE, es decir, el personal rector. Esta finalidad se articula mediante la aplicación de una serie de indicadores analíticos: el perfil de sus miembros (grados de conocimientos y/o cualificación del personal rector), el procedimiento de designación (grado de intervencionismo político en la selección, designación y nombramiento de los miembros de la JEC), la duración en el cargo y el estatuto asociado a su personal. De este modo, en esta apartado se arrojan una serie de datos que permitirán corroborar cuál ha sido el nivel de independencia-formal del personal rector de la JEC desde el año 1985 –año en que se implanta el modelo actual de AE- hasta el año 2008 –fecha en la que se constituye la última JEC-. Asimismo, se destacan los desajustes que surgen en el funcionamiento ordinario del modelo de personal y que pueden llegar a limitar los mecanismos institucionales previstos para garantizar la independencia y neutralidad política del órgano supremo electoral.

El capítulo 9 ofrece las conclusiones de la investigación. En concreto, se realiza un balance general acerca de los hallazgos más significativos del estudio sobre la AE española y, en especial, de su órgano supremo, teniendo en cuenta la organización de los capítulos y las dimensiones analíticas planteadas en la parte inicial de este trabajo. En segundo lugar, se acomete una evaluación de los resultados de la investigación, considerando tanto las hipótesis formuladas, como revisando al mismo tiempo el sustrato teórico de este estudio. Para cerrar este capítulo final se identifican algunas propuestas de investigación viables de cara al futuro en torno a cuestiones relacionadas con el objeto de estudio de este trabajo.

Finalmente, la bibliografía completa este trabajo. La bibliografía incorpora el conjunto de las referencias bibliográficas y documentales que han permitido la realización de esta investigación. Junto a lo anterior, las notas al pie completan algunos de los temas formulados, permitiendo una ampliación de cuestiones muy específicas a las que no se podía extender el tratamiento en el cuerpo del texto.

Por último, únicamente destacar, que los capítulos que se plantean, y a través de los que se estructura el contenido de esta investigación, sólo adquieren sentido si se hace una lectura integral y conjunta de todos ellos. Este mapa integral de contenidos que da sustento a la investigación es el resultado final de varios años de trabajo, de idas y venidas, sobre un objeto de estudio difícil de abordar por la inexistencia de referentes teóricos que trataran

esta materia desde el enfoque de la ciencia política y de la administración, en el ámbito español. A pesar de ello, se parte del convencimiento que la investigación propuesta es sólo una imagen congelada del periodo que se analiza (1985-2008) y que a partir de ahora se verá sujeta a un proceso de perpetuo cambio y evolución -lo que demandará, en un futuro, nuevas investigaciones-. Más allá de estas limitaciones derivadas de la inherente dinamicidad de las instituciones, a lo largo de estas páginas se ha intentado ofrecer un visión lo más rigurosa y acabada posible del modelo de AE vigente en España, de su origen y consolidación hacia un modelo institucional independiente y, en concreto, sobre el grado de independencia y de neutralidad política de la estructura interna de su órgano supremo, la JEC.

Capítulo 2

Marco Teórico de la Investigación

“La práctica siempre debe ser edificada sobre la buena teoría”

Leonardo Da Vinci

Los órganos electorales son instituciones claves en los regímenes políticos²⁷ representativos ya que contribuyen a dotar a los procesos electorales de una mayor transparencia, objetividad e igualdad, garantizando, por un lado, que los resultados electorales se ajustan a la legalidad y, por otro, que se ha alcanzado un determinado grado de calidad en la democracia. Para que la AE pueda llevar a cabo su importante misión institucional es conveniente que su modelo organizativo se desvincule de la esfera política y partidista, que a su estructura se le otorgue un cierto grado de independencia-formal. Los estudiosos de la AE (Barrientos, 2008; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2000b, 2004; Picado, 2009), las principales organizaciones internacionales (entre otras, Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-, la Comunidad de Naciones Británicas -British Commonwealth-) y determinadas agencias de asistencia electoral (el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral –IDEA-, la Fundación Internacional de Sistemas Electorales –IFES-) han manifestado en sus conclusiones más recientes, y de manera casi unánime, que “las elecciones administradas por los órganos electorales

²⁷ Se entiende por régimen político: “un complejo entramado de valores, reglas e instituciones y organizaciones políticas. Pero un entramado absolutamente coherente en donde lo que caracteriza y diferencia el concepto de democracia o la democracia representativa respecto a otros regímenes políticos es, por una parte, la garantía de la libertad, de las libertades y, por otra, la competición entre partidos políticos, entre opciones políticas diferentes que se ofrecen a la ciudadanía como mecanismo al mismo tiempo de gobierno, para el caso de que triunfen en sus aspiraciones, o como instrumentos de control del gobierno, en el caso de que queden reducidas al papel de la oposición” (Santamaría Ossorno, 1997:175). Según Morlino, el concepto de régimen político, junto con la comunidad política y la autoridad son los elementos constitutivos del sistema político (Morlino, 1985:43-44). Sin embargo, a pesar de que el régimen político pone el acento en los aspectos procedimentales de la democracia y el término sistema político en los elementos más sustantivos, a lo largo de esta investigación se utilizan los dos conceptos de manera indiferenciada.

independientes son preferibles a aquellas llevadas a cabo por el poder ejecutivo”, sobre todo, porque los órganos electorales independientes favorecen a afianzar (primero) y ahondar (después) en la democracia y en el Estado de derecho (López Pintor, 2004:16-17). De ello, se deduce que los órganos electorales se deben proveer de una diseño institucional adecuado que permita garantizar su independencia y neutralidad política, ya que el modelo elegido revertirá tanto en la eficacia de las elecciones (salvaguarda del sufragio –activo y pasivo-, del pluralismo, de la competencia electoral, etcétera) como en la calidad del sistema político democrático.

Estas primeras líneas conducen inevitablemente a enfocar el estudio de los órganos electorales desde un marco teórico bidimensional. Por un lado, el origen de las estructuras electorales se supedita a la existencia de procesos electorales periódicos. La AE es una pieza fundamental del entramado institucional de las democracias representativas, de aquellos regímenes políticos en los que se han instaurado las elecciones como instrumentos fundamentales en la selección de los gobernantes. En este sentido, la teoría de la democracia, de la democracia liberal-representativa, se constituye como un marco teórico recurrente en el desarrollo de esta investigación. Por otro lado, los órganos electorales no dejan de ser instituciones y de su diseño institucional (estructura organizativa y funcional) depende, en cierta medida, que la gestión y supervisión del proceso electoral se lleve a cabo con independencia y neutralidad política, garantizando, así, que las elecciones sean libres y justas. De este modo, el estudio de las instituciones, el neoinstitucionalismo, se destaca como otro de los campos académicos que protagonizan y dan sustento teórico al objeto de estudio.

En base a lo señalado, el presente capítulo se estructura en tres secciones. En la primera, se aborda la relación existente entre democracia, elecciones y órganos electorales, partiendo de la dinamicidad del concepto, lo que da lugar a varias concepciones de la democracia (democracia formal y democracia sustantiva) y a modelos teóricos diferenciados (democracia proteccionista, democracia desarrollista, democracia competitiva, democracia pluralista, democracia participativa, democracia radical, etcétera). Antes de iniciar el análisis de los enfoques teóricos más utilizados a lo largo de los últimos tiempos en la teoría de la democracia, se fijan los antecedentes de la democracia liberal-representativa (el liberalismo clásico y los modelos de democracia proteccionista y desarrollista), ya que en estos pensamientos primigenios se configuran los postulados básicos del régimen político representativo. A continuación, el objeto de estudio se centra en la concepción mínima o formal de la democracia, aquella que hace especial hincapié en los aspectos procedimentales e institucionales de los regímenes políticos, en su dimensión electoral. Para finalizar se atiende al enfoque más actual de la teoría de la democracia, la calidad de la democracia, especificando cómo los órganos electorales intervienen en el desarrollo de sus

dimensiones (procedimental, de contenido y de resultado). La peculiaridad de esta novedosa corriente estriba en que ha prestado un particular interés a la vinculación existente entre democracia, elecciones y órganos electorales, al considerar que los órganos electorales no solo son piezas fundamentales en la consolidación democrática (presupuesto necesario para emprender el camino hacia una democracia de calidad) sino, también, a la hora de alcanzar un cierto grado de calidad en las elecciones, en particular, y en los sistemas políticos democráticos, en general. En una segunda parte, se emprende el recorrido hacia otro de los marcos teóricos que dan pie a la investigación, el nuevo institucionalismo. En este caso, se destacan los orígenes de este enfoque académico, sus diferentes corrientes teóricas y la interrelación existente entre cada una de ellas con el estudio de las instituciones electorales y del personal al servicio del órgano supremo de la AE. En particular, se señala como ha contribuido cada perspectiva neoinstitucionalista al análisis de determinados elementos de la AE española: el origen y la evolución de la AE en su distintas etapas históricas; el diseño y la consolidación de su modelo institucional actual; las garantías institucionales previstas de cara a asegurar la independencia-formal de los miembros del órgano supremo electoral; etcétera. El capítulo se cierra con un apartado de conclusiones, en el que se resumen los aspectos básicos que se han tratado a lo largo de estas páginas.

6.1. Democracia, elecciones y órganos electorales

Los órganos electorales son instituciones propias de la democracia representativa, solo adquieren sentido cuando operan en un régimen político en el que se da y reconoce, previamente, la posibilidad de la alternancia en el poder, de que el pueblo pueda elegir a sus representantes a través de la institucionalización de elecciones periódicas, justas, libres y competitivas. De este modo, democracia, elecciones y órganos electorales son tres variables que se encuentran interrelacionadas. Sin elecciones no hay democracia representativa²⁸ (Carro Martínez, 1983: 188; De Esteban, 1977: 343), pero donde no hay elecciones tampoco pueden existir órganos electorales.

Desde el nacimiento de la democracia liberal-representativa, democracia y elecciones han sido dos conceptos que siempre han ido unidos. Por ello, el origen de las estructuras organizativas encargadas de administrar y supervisar los procesos electorales coincide cronológicamente con la implantación del gobierno representativo en los regímenes

²⁸ Hay que matizar, parafraseando a De Esteban (1977), que *“no es posible ni válido concluir que por el mero hecho de haber unas elecciones periódicas, ya existe una democracia. Ciertamente, sin elecciones no hay democracia, más no resulta admisible sostener que las elecciones son el único requisito para la vigencia real de aquella”* (De Esteban, 1977:343). En el mismo sentido se ha pronunciado Nohlen (2004) al destacar que *“las elecciones no son exclusivas de las democracias”,* que pueden ser utilizadas también en regímenes autoritarios y totalitarios como instrumentos de reafirmación del poder existente. En definitiva, en la actualidad, la democracia se articula a partir de elecciones no solo periódicas, sino también libres, donde se denota un cierto pluralismo y competencia política, en las que se reconocen los derechos y libertades fundamentales, etcétera. La periodicidad de las elecciones, no confirma que un sistema sea democrático, para ello, es necesario, también, que las elecciones sean competitivas, libres y justas.

políticos contemporáneos y con la inauguración de sus primeras experiencias electorales. En este sentido, la teoría de la democracia se destaca como un marco teórico fundamental a la hora de poder abordar con rigor y profundidad, y desde un punto de vista macro, el tema de la estructura organizativa de la AE española.

Si se hace un recorrido por el origen y la evolución de la teoría de la democracia se puede apreciar cuál ha sido el papel que se le ha concedido a lo largo de tiempo, y en cada corriente teórica, a las elecciones y a la concreción de sus garantías institucionales o procedimentales. Sin embargo, como destaca Robert A. Dahl (1992) “la teoría de la democracia” es un campo particular de estudio bastante reciente donde los límites todavía no están claros:

“El uso de la expresión <<teoría de la democracia>> para designar un campo particular de estudio, análisis, descripción empírica y teorización es bastante reciente, y aún no está claro que debería incluir, razonablemente, una <<teoría democrática>>”.
(Dahl, 1992: 14-15)

Teniendo en cuenta las limitaciones enunciadas por Dahl (1992), este epígrafe tiene como cometido principal introducirse en uno de los marcos teóricos que dan sustento a esta tesis doctoral: la teoría de la democracia, y en concreto, de la democracia liberal o representativa, pero haciendo especial hincapié en aquellas corrientes teóricas que conceden un papel destacado a los procesos e instituciones electorales.

2.1.1. Aproximación a los conceptos de democracia y elecciones

El concepto de democracia “no es un concepto pacífico” sino que se caracteriza por ser un término multidimensional (Anduiza y Liñeira, 2006: 75), polémico y dinámico (Santamaría Ossorio, 1997:173). La palabra *demokratía* fue acuñada hace unos dos mil cuatrocientos años. En este dilatado periodo de tiempo el concepto de democracia ha adquirido diversos significados, relacionados con contextos históricos, políticos, económicos y sociales, e ideales, diferentes (Sartori, 1988: 343). Esta circunstancia conlleva a que resulte complicado acuñar una única definición de democracia, ya que su significado ha variado a lo largo de la historia, pasando, incluso, por determinados periodos de descrédito²⁹.

Held (2007: 23), en su obra *Modelos de democracia*, hace un recorrido por los diferentes enfoques académicos sobre la teoría de la democracia partiendo de dos

²⁹ Según recuerda Sartori: “La primera democracia moderna era considerada por sus autores como un régimen republicano, no como un régimen monocrático. Incluso la Revolución Francesa tuvo como ideal la república, y si en aquellos años turbulentos también luchó por la democracia –la democracia después denominada jacobina–, era éste un propósito secundario disimulado bajo el nombre de <<république>>. Tan solo Robespierre empleó la palabra democracia, y ello al final de su discurso a la Convención del 5 de febrero de 1794, asegurando así su mala reputación (al menos en Europa) durante otro medio siglo” (Sartori, 1988: 358-359).

tipologías generales³⁰: la democracia directa o participativa, en la que los ciudadanos participan directamente en el sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas; y la democracia liberal o representativa, a la que define como un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley.

En la misma línea que el autor inglés, Sartori (2003:25-26) sostiene que la teoría de la democracia se encuentra dividida únicamente por la discontinuidad que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y que esta última es fundamentalmente una teoría de la democracia liberal. En consecuencia, en el estudio de la democracia se establecen dos grandes periodos diferenciados: la etapa de la democracia antigua (en especial, la que se instauró en la Grecia clásica), donde no se contemplaba la representación, sino que los ciudadanos participaban directamente en la *polis*, y en la que no se podía hablar de Estado, en sentido estricto, por lo que existía una democracia sin Estado (Sartori, 1988); y la democracia liberal y representativa, que se corresponde con el surgimiento del Estado moderno (el Estado de derecho) y con el origen y la consolidación del modelo actual de democracia, en la que las elecciones se constituyen como el mecanismo fundamental para la selección de los gobernantes. De este modo, la principal diferencia entre la democracia directa y la democracia representativa estriba no solo en el contexto donde se originaron sino, también, en “la estructura del proceso decisonal político”, es decir, en la concreción de las “reglas procedimentales para lograr decisiones colectivas” (Bovero, 2002:44).

El marco teórico de esta investigación se circunscribe lógicamente a la democracia liberal, aquella que se diferencia de la democracia directa por ser un régimen político representativo en el que la alternancia en el poder se instrumentaliza a través de la celebración de elecciones periódicas, mediante las cuales los ciudadanos participan en la conformación del poder, en la selección de sus gobernantes, explicitando, así, su opción política mediante el ejercicio del derecho del voto (Carro Martínez, 1983:188). La democracia moderna es esencialmente representativa (Manin, 1998). La representación solo se puede materializar y garantizar a través de las elecciones, ya que no puede existir representación si a los representados no se les ofrece la posibilidad o modo de expresarse y protegerse (Sartori, 1999:266).

³⁰ Sin embargo, como señala Held (2007), en cada una de estas dos grandes tipologías teóricas se insertan, también, modelos diferentes, por lo que más que constituir una dicotomía tajante esta clasificación se debe entender como una guía heurística que reconoce muchas graduaciones intermedias.

En las democracias representativas, las elecciones son la técnica³¹ a través de la que se forja la representación, “el <<método democrático>> para designar a los representantes del pueblo” (Nohlen, 2004), pero son, también, el instrumento a partir del cual la democracia despliega su eficacia (Aragón Reyes, 1989:99). En este sentido, Nohlen destaca el doble vínculo entre elecciones y democracia al afirmar que en la medida en que las elecciones “cimientan la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada a través del voto, en igual medida este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia” (Nohlen, Picado y Zovatto, 1998:7). De este modo, las contiendas electorales en los sistemas políticos democráticos actuales son los instrumentos necesarios de cara a que se articule la representación, se produzca gobierno y se mantenga y garantice, cierto grado de legitimidad en los sistemas políticos democráticos³² (Carreras y Vallés, 1977: 19-32). Por tanto, las elecciones sobrepasan dicha concepción medial, instrumental o técnica de simple procedimiento para la designación de los representantes del pueblo en cuanto que resultan el elemento clarificador de la democracia misma, ya que las elecciones se convierten en “un fin o meta, de modo que hay democracia porque hay elecciones libres y hay elecciones libres porque hay democracia. El método, pues, de identifica con el objeto” (Lucas Verdú, 1976: 197-198)

En este engranaje o entramado institucional de las democracias, los órganos electorales se configuran como piezas claves, ya que ayudan a gestionar y a asegurar que las elecciones realmente cumplen con sus objetivos fijados, neutralizando, así, cualquier anomalía que pueda tergiversar la voluntad de los ciudadanos, la transparencia, la igualdad política y la libre competencia electoral. De este modo, las autoridades electorales se convierten en “órganos necesarios para la democracia”, en elementos indispensables que contribuyen de manera decisiva a crear y garantizar su legitimidad³³, ya que “sin justicia electoral no hay democracia, ésta es la condición *sine qua non* de la democracia” (Nohlen, 2006: 145).

En conclusión, “la elección y la representación son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza; pero, al mismo tiempo, son su talón de Aquiles” (Sartori, 2003:41). A pesar de que hayan existido órganos de administración y supervisión de los

³¹ Como destaca Sartori (2009: 46): “*las técnicas electorales no provienen de los griegos (que normalmente recurrían al sorteo), sino de las órdenes religiosas, de los monjes atrincherados en sus conventos-fortalezas, que en la Edad Media se veían obligados a elegir a sus superiores. No pudiendo recurrir al principio hereditario ni al de la fuerza, no les quedaba otra salida que elegir votando*”.

³² Estas tres funciones son las que cumplen las elecciones en las democracias representativas actuales, aunque, como destaca Nohlen (2004), las elecciones también se pueden dar en otro tipo de sistemas políticos no democráticos adquiriendo un contenido funcional distinto. En los sistemas totalitarios (países del socialismo real) y en los sistemas autoritarios (franquismo), las elecciones no se utilizan como elementos legitimadores del poder, sino como instrumentos de ejercicio del poder (totalitarismo) o para la reafirmación de las relaciones de poder existentes (autoritarismo).

³³ El concepto que se emplea de legitimidad es el acuñado Lipset (1987): “*la capacidad del sistema de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad*”.

procesos electorales, las elecciones no siempre han sido necesariamente libres y, por ello, la representación no ha sido necesariamente genuina. Frente a pruebas de fraude manifiesto, de privación a gran escala del sufragio, de violencia sistemática o intimidación grave y generalizada del derecho a voto (manipulación y corrupción), o de inexistencia de opciones reales, aunque se constituyan autoridades electorales que operen de manera eficiente, las elecciones no pueden ser calificadas de “libres y justas” (Goodwin-Gill, 2006:92). Por tanto, la simple existencia de elecciones periódicas y de órganos de administración y control electoral no se consideran factores suficientes para definir, hoy en día, a un sistema político como democrático. Para ello, es necesario, también, que el sistema político goce de ciertos requisitos procedimentales mínimos, que reconozca y respete los derechos y libertades fundamentales, que las contiendas electorales se desarrollen en un clima de pluralismo y de competencia política, que los ciudadanos pueda ejercer libremente y sin coerción su derecho al sufragio activo y pasivo, etcétera (De Esteban, 1977:344). Las elecciones por sí mismas no son sinónimo de democracia (PNUD, 2004), si no van acompañadas de una garantías procedimentales mínimas y no siempre, en la historia de la democracia, como se verá en esta investigación, estos factores institucionales han coexistido con la instauración de los regímenes democráticos representativos. En definitiva, “si bien la democracia no puede reducirse a las elecciones, sin elecciones libres y honesta no hay genuina democracia” (López Pintor, 2004:11), porque “las elecciones libres y justas son una necesidad universal para que un Estado pueda considerarse verdaderamente democrático” (PNUD, 2004).

2.1.2. La democracia representativa y su dinamicidad. Enfoques teóricos y modelos de democracia

El modelo de democracia liberal, tal y como se refleja en nuestros días, es fruto de un proceso histórico lento y quebrantado, a partir del cual se ha ido institucionalizado, poco a poco, en la mayor parte de los países del mundo occidental, un modelo de democracia realmente representativa. Esto quiere decir, que si bien hoy en día el término democracia aparece acompañado de un conjunto de condiciones procedimentales mínimas – “sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información” (Morlino, 2007:5)-, sin las cuales no tiene sentido hablar de sistema político democrático, esto no siempre ha sido así. En las democracias actuales, las elecciones se celebraron mucho antes de que se impusiera el sufragio universal, es decir, la institucionalización de las elecciones como procedimiento precedió a la evolución de las democracias modernas (Nohlen, 2004).

En los orígenes de la democracia representativa moderna (siglo XIX) a pesar de la existencia tanto de elecciones como de órganos electorales encargados de administrar y de

verificar los procesos electorales³⁴, los derechos políticos se encontraban limitados, el sufragio se restringía a una parte considerable de la población, el derecho a voto se reservaba a determinadas élites políticas, económicas y sociales y, sin embargo, estos regímenes se denominaban y se consideraban, dentro de sus contextos, también democráticos³⁵. De ello, se deduce que el concepto de democracia representativa que hoy se maneja, junto con sus instituciones, es diferente al que se utilizaba en el siglo XIX. Este término ha cambiado, ha evolucionado y se sigue perfeccionando con el tiempo, en base a las transformaciones que se han ido produciendo en el entorno y, por tanto, las funciones específicas de las elecciones dependerán de las “condiciones sociales, institucionales y políticas” que confluyan en cada periodo histórico (Nohlen, 2004). Dahl advierte, también, sobre la dinamicidad de la democracia al afirmar que:

“Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas. Y las condiciones adecuadas han existido, creo, en tiempos distintos y en lugares diferentes”.
(Dahl, 1999:15)

En consecuencia, la democracia se caracteriza por ser un “proceso diacrónico” (Morlino, 2005). En cada momento histórico han existido distintas corrientes de pensamiento que han concebido, entendido y abordado el análisis de la democracia de manera variada, intentando dar respuesta a las necesidades o interrogantes políticos, sociales y/o económicos de la época. Por tanto, los enfoques o estudios teóricos de la democracia son dinámicos, es decir, se van imprimiendo nuevos temas a partir de las nuevas experiencias y de las nuevas incógnitas que se buscan resolver. Schmitter y Karl (1993), entre otros, también remarcan la variabilidad de la democracia y de sus instituciones con respecto a la especificidad del entorno cuando exponen lo siguiente:

“(…) la democracia no consiste en una serie única de instituciones. Hay muchos tipos de democracia y sus diversas prácticas producen una serie igualmente variada de efectos. La forma específica que adquiere la democracia es contingente respecto a las condiciones socioeconómicas de un país, así como de las estructuras estatales y a las prácticas políticas firmemente establecidas”.
(Schmitter y Karl, 1993:18)

Este carácter dinámico ha sido la causa principal de que a lo largo del tiempo hayan surgido modelos teóricos diferenciados que han tratado de abordar el análisis de la democracia desde perspectivas, objetivos o postulados distintos, como consecuencia lógica del grado de desarrollo o consolidación del contexto político, social y económico en el que se

³⁴ En el capítulo 3 de la tesis doctoral se puede apreciar como a pesar de que los órganos electorales surgen con la implantación de la democracia en España, las características de estos incipientes sistemas políticos (sufragio restringido, oligarquías dominantes, baja cultura política, etcétera) junto con la existencia de una estructura electoral vinculada a la esfera gubernativa llevó consigo una manipulación sistemática de los procesos electorales, a la tergiversación de la práctica democrática.

³⁵ Carro Martínez considera que sin elecciones libres e iguales no existe “democracia verdadera”: “*Consiguientemente, deben ser rechazadas cuantas formulas violen dicho principio, tales como el voto racial, el sufragio censitario, el voto familiar, el voto profesional u orgánico, el voto plural y el voto múltiple*” (Carro Martínez, 1983:189).

han ido originando. En la Tabla 2.1 se resumen los distintos “modelos de democracia”³⁶ representativa que se han ido sucediendo desde el siglo XVIII hasta la actualidad.

Tabla 2.1. La democracia liberal-representativa y sus principales modelos teóricos

Fecha de origen	Tipologías o modelos	Principales autores
Siglo XVIII-XIX	Democracia protectora	James Madison y los <i>Federalistas</i> , Benjamin Constant, Jeremy Bentham, James Mill
Siglo XIX-XX	Democracia desarrollista	John Stuart Mill, Alexis Tocqueville
Siglo XX	Democracia elitista competitiva	Joseph Alois Schumpeter Max Weber
Siglo XX (años 50)	Democracia pluralista	Robert Dahl, Norberto Bobbio
Siglo XX	Democracia corporativista	Phillippe Schmitter
Siglo XX (finales 60)	Democracia participativa	Benjamin Barber, Crawford Brough Macpherson, Carol Pateman
Siglo XX (años 90)	Democracia deliberativa	Jürgen Habermas
Siglo XXI	Democracia radical	Chantal Mouffe
Siglo XXI	Calidad de la democracia	Leonardo Morlino, Guillermo O'Donnell

Fuente: elaboración propia a partir de Held (2007), Macpherson (1994), Rubio Carracedo (1995).

La mayor parte de los modelos expuestos en la Tabla 2.1 (con la excepción de la democracia protectora y de la democracia desarrollista) se originaron en pleno siglo XX. En concreto, a partir de la segunda guerra mundial. La finalización de la segunda guerra mundial se interpretó como un triunfo de los regímenes democráticos sobre los sistemas totalitarios, lo que supuso, también, el punto de partida de nuevas corrientes teóricas que intentaron abordar el estudio de la democracia desde diferentes perspectivas. Estos modelos manifestaban la necesidad de adaptar la democracia liberal clásica a las nuevas realidades sociales, técnicas y económicas (sociedades complejas -organizativa y tecnológicamente-, heterogeneidad cultural, nuevas demandas de los ciudadanos- calidad de vida, valores postmateriales, pluralismo, etcétera-), tanto en el mundo occidental como en las naciones en desarrollo y en los países excomunistas europeos y asiáticos (Rubio Carracedo, 1995:165).

Las distintas visiones o modelos de democracia representativa, a pesar de su difícil clasificación, se pueden agrupar y simplificar en dos grandes ejes o dimensiones teóricas que se resumen en la Tabla 2.2: la democracia minimalista, normativa, formal o procedimental³⁷ y la democracia maximalista, sustantiva o fundamental (entre otros, Sartori, 2003; Bovero, 2002; Cotarelo, 1990; Jáuregui, 1994; Ross, 1989). Ambos enfoques son aspectos constituyentes de la auténtica democracia. Por tanto, aunque son distinguibles a efectos teóricos, no son separables, conforman dos caras de una misma moneda, la “democracia real”, por lo que la

³⁶ Held (2007) utiliza el término “modelo” para referirse a la construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y su estructura subyacente de relaciones: “Los modelos son, por consiguiente, <<redes>> complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales” (Held, 2007:25-26).

³⁷ Como destaca Bovero “la noción de democracia formal no debe ser confundida con la de democracia aparente”, ya que “cuando los marxistas (...) criticaban la democracia formal llamándola también <<burguesa>> lo hacían en nombre de una democracia más verdadera. En su lenguaje, el adjetivo <<formal>>, aplicado a la democracia, no tenía otro significado relevante que no fuera el de <<aparente>> y <<engañosa>>, y el adjetivo <<sustancial>> tenía el único significado de <<auténtica>> y <<verdadera>>” (Bovero, 2002:44).

diferencia estriba en la cuestión que se plantea: “si la democracia es un medio o también un fin” (Jáuregui, 1994:24). La democracia procedimental pone el acento en el sentido instrumental de la democracia, en los mecanismos y en los procedimientos, en el *modus operandi* de la democracia, en las estructuras y las técnicas que la hacen aplicable (Sartori, 2003:58-59). En cambio, la concepción maximalista entiende a la democracia como un fin en sí mismo, como una etapa en el camino hacia una sociedad superior, centrando, así, el enfoque teórico en los objetivos o en el contenido de la democracia, en su sustantividad, es decir, en el desarrollo de los derechos de los ciudadanos en todas sus dimensiones (económicas, políticas, sociales, etcétera) (Cotarelo, 1990: 15).

Como se puede observar en la Tabla 2.2, la perspectiva instrumental de la democracia se considera empirista, ya que se centra en el “cómo funciona la democracia”, en el *quien* y en el *cómo* de las decisiones políticas, es decir, en quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 2001:24); mientras que la democracia sustantiva suele ser racionalista se plantea *qué* es la democracia, su contenido, sus objetivos o sus fines (Bovero, 2002:45; Ross, 1989:97; Sartori, 2003:59).

Tabla. 2.2. La democracia procedimental y la democracia sustantiva

Tipo de democracia	Pregunta básica	Matriz teórica
Democracia sustantiva o fundamental	¿Qué es la democracia?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Racionalista (democracia prescriptiva) ➤ El pueblo es soberano y todo lo demás su derivación ➤ Perspectiva de análisis: sustancial. La esencia de la democracia, su sustantividad, sus fines, sus objetivos
Democracia instrumental o procedimental	¿Quién decide? ¿Cómo funciona la democracia?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empirista (democracia descriptiva) ➤ Resalta la esencia de la democracia, pero pone el acento en los mecanismos que la hacen posible ➤ Perspectiva de análisis: procedimental. Estructuras, técnicas, aspectos procedimentales

Fuente: elaboración propia a partir de Sartori (2003: 58-59), Cotarelo (1990:15), Bovero (2002:44-45) y Jáuregui (1994:24).

A lo largo de este capítulo, se hace un recorrido por aquellas corrientes teóricas que han utilizado como elementos fundamentales en sus argumentaciones los aspectos institucionales y procedimentales de la democracia, porque aunque “no existe unanimidad en el debate teórico sobre la democracia, aparte del carácter inacabado del proceso”, sí hay cierto grado de consenso sobre los elementos en los que se basa la democracia, y en el hecho de que “las elecciones libres, justas y auténticas son una característica esencial de este concepto” (Goodwin-Gill, 2006:82). Desde esta perspectiva, los órganos electorales se destacan como elementos fundamentales para el mantenimiento de la democracia representativa actual.

2.1.3. Los antecedentes de la democracia representativa. El liberalismo clásico y sus modelos de democracia: la democracia como protección y la democracia como desarrollo

Afrontar el análisis de la teoría de la democracia representativa o liberal de una manera omnicomprensiva y, en especial, de la democracia formal o procedimental conlleva, de manera inexcusable, el hacer un recorrido por sus orígenes, por el liberalismo clásico. Sobre todo, porque “el liberalismo es un presupuesto necesario de la democracia” (Sartori, 2003:290) que dará sustento al Estado de derecho, “prioridad esencial” de la democracia moderna (Cotarelo, 1990:13). Por tanto, “la democracia en su sentido moderno encuentra su origen en un periodo tan relativamente cercano como es el del surgimiento de los Estado liberales a partir de la revolución francesa” (Jáuregui, 1994:17). Esta circunstancia es la que lleva a Bobbio (2001: 26-27) a afirmar que sin liberalismo no existe la democracia y viceversa, e incluso a matizar que esta interdependencia se da en dos sentidos: en la línea que va del liberalismo a la democracia, porque son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; y en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, ya que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

a) Los postulados del liberalismo clásico

El liberalismo clásico nace en Inglaterra en el siglo XVII y es la corriente ideológica que acompañó la implantación del Estado de derecho, del imperio de la ley (Cotarelo, 1990:14). Las ideas liberales se formularon a lo largo de los siglos XVII-XVIII y en todas ellas se perfilaba un descontento hacia el contexto político, social y económico de la época. Los pensadores del liberalismo clásico se mostraban contrarios al poder absoluto del Estado, a la autoridad excluyente de las iglesias y a los privilegios políticos y sociales existentes, y presentaban una serie de alternativas con la finalidad de que el individuo pudiera desarrollar sus capacidades personales, su libertad, tanto en el ámbito religioso como en el económico y en el político (Abellán, 1998:13). Por ello, la teoría del liberalismo tiene su centro neurálgico en la “libertad política –libertad para el ciudadano de la opresión del Estado-” (Sartori, 1988: 463).

Se suele destacar a Hobbes como “el auténtico fundador del liberalismo” (Habermas, 1993: 73), por ser el primero en reconocer sus premisas fundamentales. Sin embargo, en sus escritos se evidencia una defensa del poder absoluto del soberano, lo que lo aleja, claramente, del liberalismo político (García Guitián, 1998: 117). Así pues, los verdaderos precursores del liberalismo político son: Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755). El primero de ellos planteó los aspectos básicos del liberalismo político, en los que retomó algunos de los postulados marcados por su compatriota Hobbes, y el segundo los amplió y

reformuló. Sus ideas fueron reactivas, ofrecían alternativas teóricas frente al poder político absoluto y a una sociedad estructurada en estamentos. Sin embargo, contribuyeron, también, a ser la fuente de inspiración de las posteriores revoluciones burguesas, las que derrocaron al absolutismo imperante e implantaron el liberalismo político.

Locke recogió el núcleo teórico del liberalismo en su obra *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (publicado por primera vez en 1690), donde destacó una serie de postulados básicos: la visión instrumental del gobierno y de la política, el reconocimiento del imperio de la ley³⁸, del Estado de derecho como mecanismo fundamental para “lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo” (Locke, 1994); el control del poder mediante la división de poderes (legislativo y ejecutivo) ; la supremacía del poder legislativo limitado en su ejercicio por el pueblo que podía disolver o alterar la legislatura si consideraba que su actuación no era eficaz³⁹; el principio de la mayoría⁴⁰; y el respeto a los derechos naturales de los individuos, en especial el derecho a la propiedad.

El autor inglés entendía la libertad política como una protección o defensa frente al poder arbitrario y sin límite (absoluto) (Sartori, 1988: 372). Por ello, bajo este modelo la libertad esencial era la libertad civil, aquella que confería al individuo un ámbito de independencia frente al aparato del Estado (Bastida Freijedo, 1991:121) con el objeto de proteger y asegurar sus intereses individuales, intereses que se garantizaban mediante el imperio de la ley, ya que como destacaba Locke “donde no hay ley no existe libertad” (Locke, 1994: capítulo 6).

Las ideas políticas de Locke ayudaron a echar los cimientos para el desarrollo del liberalismo y preparar el camino para la tradición del gobierno popular representativo. Sin embargo, presentaban algunas carencias, ya que aunque enunció que el poder político se ejercía por confianza, por y para el pueblo, no concretó quién debía ser considerado pueblo y bajo que condiciones se debía otorgar la confianza, es decir, no consideró el cómo debía articularse la representación y cuál debía ser su contenido. Por tanto, para el teórico inglés la participación del ciudadano en la vida pública, la libertad política (tal y como se entiende en la actualidad) no se era un elemento fundamental. Los procesos electorales, el que se

³⁸ Locke resaltó el “gobierno de la ley” al señalar lo siguiente: “(...) *quienquiera que ostente el supremo poder legislativo de un Estado, está obligado a gobernar según lo que dicten las leyes establecidas, promulgadas y conocidas del pueblo, y a resolver los pleitos de acuerdo con dichas leyes, y a emplear la fuerza de la comunidad para que las leyes se ejecuten dentro del país; y si se trata de relaciones con el extranjero, debe impedir o castigar la injurias que vengan de afuera, y proteger a la comunidad contra las incursiones e invasiones*” (Locke, 1994: capítulo 9).

³⁹ Según Locke, “*solo puede haber un poder supremo que es el legislativo y al cual todos los demás deben estar subordinados, sucede, sin embargo, que al ser éste un poder fiduciario, con el encargo de actuar únicamente para ciertos fines, el pueblo retiene todavía el supremo poder de disolver o alterar la legislatura, si considera que la actuación de ésta ha sido contraria a la confianza que se depositó en ella*” (Locke, 1994: capítulo 13).

⁴⁰ El principio de la mayoría se sustentaba en lo siguiente: “(...) *cada hombre, al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un solo gobierno, se pone a sí mismo bajo la obligación, con respecto a todos y cada uno de los miembros de ese cuerpo, de someterse a las decisiones de la mayoría y a ser guiado por ella*” (Locke, 1994: capítulo 8).

eligiera de manera periódica una asamblea legislativa, no era un requisito necesario para crear un gobierno legítimo o de consenso, y mucho menos la existencia del sufragio universal (Held, 2007:105).

Otro de los grandes paladines en la articulación del modelo liberal fue Montesquieu. El ideólogo francés redefinió los postulados manifestados por su predecesor inglés e introdujo ciertas novedades en su dimensión institucional, respecto a las formas de organización del poder público con el objeto de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Montesquieu concretó la división de poderes, (diferenció entre tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial) para, así, construir un sistema institucional que limitase la acción del Estado y protegiese los derechos básicos de los individuos. Como pone de relieve Arendt (1988:155), Montesquieu pensaba que la separación de poderes no sólo proporcionaría una garantía contra el monopolio del poder por parte del gobierno, sino que serviría como un mecanismo de generación constante de poder en el seno de las instituciones, permitiendo, así, que los poderes se contrapesaran y equilibraran mutuamente. De esta forma, tal y como afirmó Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*:

“Para que no se pueda abusar del poder es preciso que el poder frene al poder”
(Montesquieu, 1980: libro XI, capítulo IV)

En materia electoral, Montesquieu subrayó la importancia de las elecciones como única actividad de gobierno que debía ejercer el pueblo con el objeto de seleccionar a sus representantes⁴¹:

“El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, que es lo que está a su alcance. Pues si hay pocos que conozcan el grado exacto de la capacidad humana, cada cual es capaz, sin embargo, de saber, en general, si su elegido es más competente que los demás”
(Montesquieu, 1980: libro XI, capítulo VI)

El gran valor del pensamiento liberal clásico estriba en que supuso el asiento teórico de los aspectos institucionales de la democracia (división de poderes, imperio de la ley, elecciones periódicas, etcétera), en que contribuyó como inspiración a las revoluciones burguesas y en que fue el punto de partida de los posteriores enfoques teóricos sobre la democracia. De este modo, el pensamiento liberal clásico abrió las puertas hacia nuevos modelos teóricos: la democracia como protección y la democracia como desarrollo. Los autores de estas dos corrientes de pensamiento se diferencian en la manera de concebir la participación popular, los de la democracia protectora la entienden como una derivación instrumental de los principios liberales, y los de la democracia desarrollista como un

⁴¹ Montesquieu en su modelo representativo abogaba por una visión restringida de la participación política, por el establecimiento de ciertas limitaciones o restricciones en el derecho al sufragio: *“todos los ciudadanos de los diversos distritos deben tener derecho a dar su voto para elegir al representante, exceptuando aquellos que se encuentren en tan bajo estado que se les considere carentes de voluntad propia”* (Montesquieu, 1980: libro XI, capítulo VI).

elemento moral autónomo, como un factor que contribuye al desarrollo moral y social de los ciudadanos, al hacerlos más activos e instruidos (García Guitián, 1998: 124-125). La evolución de estas dos corrientes primigenias dará lugar, tras la segunda guerra mundial, al origen de dos concepciones distintas y complementarias de la democracia: la democracia minimalista, formal o procedimental y la democracia maximalista o sustantiva.

b) La democracia como protección

La democracia como protección es el antecedente teórico más remoto de la democracia formal o procedimental, ya que se centra específicamente en el aspecto formal o procedimental del régimen político, en los mecanismos institucionales que permiten regular las reglas del juego, aunque en contraste con el modelo procedimental actual descuida los temas relacionados con la participación política de los ciudadanos, el sufragio universal. Sin embargo, este hecho se justifica en la desconfianza de la burguesía que después de haberse liberado del despotismo de la monarquía absoluta teme que en su lugar se asiente una nueva modalidad de despotismo, el despotismo de las masas, el despotismo de las mayorías. Por ello, democracia y representación se configuran con dos formas de gobierno separadas y distintas, que encuentran, sin embargo, una síntesis a partir de la última parte del siglo XIX (Santamaría Ossorno, 1997:174).

El modelo protector cree que la democracia es un “régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado” garantizándose, así, el máximo de libertad para cada uno de ellos (Del Águila, 1997: 142). En este sentido, la democracia se justificaba por su contribución a la libertad, al desarrollo y al bienestar de cada ciudadano individualmente considerado. Esta visión de la democracia establece una separación tajante entre el Estado y la sociedad, entre gobernantes y gobernados, que influye, como se verá, en cómo se articularon los procesos electorales y la participación política.

Los teóricos de la democracia protectora, el estadounidense Madison (1751-1836), el francés Constant (1767-1830), y los ingleses Bentham (1748-1832) y J. Mill (1773-1836), concretaron y ampliaron los mecanismos institucionales del liberalismo clásico (ver Tabla 2.3). Todos ellos, inspirados en la ideas de Montesquieu y Locke⁴², apostaron por defender

⁴² García Guitián (1998: 120 y 123) destaca que aunque los enfoques teóricos de los autores de la democracia protectora parten de los postulados de Locke y Montesquieu, también difieren en dos elementos: la forma de gobierno propuesta y el contexto en el que se originan. De todas maneras, en opinión de la autora, lo importante de las teorías que se concentran en este periodo no es tanto la forma de gobierno adoptada (monarquía, república, etcétera), que depende, sobre todo, de la tradición política, sino que se limitara el poder, que su fuente de legitimación fuera la soberanía popular y que se protegiera un conjunto de derechos individuales en los que no interviniera el Estado. Por otro lado, si bien los pensamientos de Locke y Montesquieu eran reactivos, las construcciones teóricas de algunos autores (Madison y Constant) intentaban dar respuesta a lo que debería ser un régimen popular en las sociedades modernas, las que surgen tras las revoluciones norteamericana –en el caso de Madison– y francesa –en el caso de Constant–, al que incorporarían como principios básicos los del liberalismo.

un modelo de democracia que se caracterizara por lo siguiente: la división de poderes como factor de equilibrio, de control y de protección de los excesos del poder político, sobre todo, de las facciones mayoritarias⁴³; la vigencia del Estado de derecho; la libertad individual; la igualdad, entendida como igualdad formal o igualdad de los ciudadanos ante la ley; las divisiones territoriales del poder como nuevos mecanismos de división y de contrapeso ante los posibles abusos o extralimitaciones por parte de alguno de los poderes (en especial, Madison y los Federalistas proponían el sistema federal); la separación entre gobernantes y gobernados; el sufragio restringido; y la celebración de elecciones periódicas como mecanismo de designación del gobierno representativo.

Tabla 2.3. Modelo de democracia como protección

Principio justificativo	➤ Los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes y a sus semejantes
Características principales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Soberanía popular ➤ Elecciones regulares ➤ Poderes del Estado impersonales. Legalmente divididos en ejecutivo, legislativo y judicial ➤ Carácter central del constitucionalismo, como garantía de la libertad frente al trato arbitrario ➤ Igualdad ante la ley ➤ Separación del Estado y la sociedad civil ➤ Centros de poder y grupos de interés en competencia

Fuente: adaptado de Held (2007:123).

Los teóricos de la democracia protectora continuaron interpretando la libertad, al igual que los ideólogos del liberalismo clásico, como una libertad individual. Berlin (1974: 213) ha denominado a esta concepción de la libertad “libertad negativa”, precisamente porque su significado principal es la “ausencia de constreñimientos”. La libertad negativa (también, denominada libertad protectora o defensora –Sartori, 1988: 371-) conforma el ámbito de acción de los individuos en el que no puede intervenir el poder estatal para proscribir o prescribir ciertas acciones, constituye la esfera privada de los individuos. El Estado, bajo el modelo proteccionista, tiene la obligación de respetar y garantizar este ámbito de libertad de los individuos para lo que les concede un conjunto de derechos fundamentales (derechos de expresión, asociación y reunión). Constant planteó en su ensayo, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, el valor fundamental de la libertad en la democracia, en contraste con la que detentaban los antiguos, para concluir reivindicando la importancia de la libertad individual (“el goce pacífico de la independencia privada”) frente a la libertad política de participación en los asuntos públicos:

“(…) ya no es posible disfrutar de la libertad de los antiguos, que se basa en la participación activa y constante en el poder colectivo. Nuestra libertad debe fundarse en el pacífico goce de la independencia privada.
(Constant, 1989)

⁴³ Madison define a la facción como “un número de ciudadanos, ya equivalgan a una mayoría o a una minoría del conjunto, que están unidos y actúan por algún impulso, pasión o interés común, que se opone a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanente y agregados de la comunidad” (Madison, Hamilton y Jay, 1994).

Con la finalidad de proteger la libertad individual, Constant, en la misma línea que sus predecesores, abogaba por la implantación de las garantías constitucionales que limitaran el poder político. Por ello, recurría al sistema representativo, al que definía como “una organización mediante la cual una Nación pone sobre los hombros de unos cuantos individuos lo que no puede o no quiere hacer directamente” (Constant, 1989). De este modo, el ideólogo francés evidenció que la libertad no consistía en la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos sino en “hacerse representar” (Constant, 1989). Desde esta óptica, las elecciones se consideraban un procedimiento imparcial y frecuente para designar a los mejores representantes de la Nación, y la representación se interpretaba como un medio de sustitución de la voluntad colectiva, por lo que “no significaba delegar el poder a los representantes parlamentarios para que éstos tomaran todas las decisiones y construyeran al voluntad popular de acuerdo con sus propios deseos o consideraciones” (Baños, 2006:39). En este sentido, el representante, a la hora de adoptar sus decisiones en el seno del poder legislativo, se veía aislado de la política, de los intereses y de las facciones, y no estaba obligado a tener en cuenta los intereses concretos de su electorado. Por el contrario, ante el pluralismo de intereses, valores y actitudes de los gobernados, el representante debía permanecer neutral y buscar ante todo un abstracto interés general que no tenía por qué reflejar los intereses y concepciones de los representados, y que inclusive podía ir en contra de las opiniones de los propios ciudadanos (Madison, Hamilton, Jay, 1994: carta 63). De este modo, los representantes gozaban de una amplia independencia y discrecionalidad con respecto a sus representados. En base a ello, la regulación jurídica de las elecciones se centraba solo en los aspectos formales y garantistas de la función de elegir, que no tenían por qué ligarse al derecho de participación política de todos y cada uno de los ciudadanos (Bastida Freijedo, 1991:129), y los representados solo contaban con las elecciones periódicas como único mecanismo institucionalizado para exigir cuentas a los representantes y, así, poder mantener el control.

El por qué de esta separación entre Estado y sociedad, o si se quiere entre gobernantes y gobernados, se debía a que los autores de la democracia protectora tenían una concepción elitista de la democracia (similar a la que planteaban Locke y Montesquieu), por lo que restringían la ciudadanía, los derechos políticos y el sufragio a un selecto número de ciudadanos. Bajo esta perspectiva, creían que las instituciones de gobierno debían estar compuestas por una élite selecta, por aquellos ciudadanos virtuosos, ya que solo de esta manera se tomarían las decisiones más eficaces, en favor del interés común (Baños, 2006:40). Madison justificó esta separación entre representantes y representados, destacando la superioridad de los primeros respecto a los segundos, al especificar lo siguiente:

"(...) gracias al patriotismo y amor a la justicia de los representantes, es menos probable que se sacrifique el verdadero interés del país en aras de consideraciones parciales y temporales (...) la voz pública pronunciada por los representantes del pueblo estará mas a tono con el bien público que si fuese pronunciado por el mismo pueblo"
(Madison, Hamilton y Jay, 1994: carta 10)

Con el objeto de evitar que esta gran discrecionalidad de los representantes se tradujese en un gobierno despótico y tiránico, la tradición democrática liberal no sólo confiaba en el elevado carácter moral e intelectual de los representantes, sino también en la estructura misma del sistema gubernamental y social. La estructura del gobierno democrático se caracterizaba por una división y equilibrio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial sustentados en un marco institucional y legal pertinente. Se trataba de mecanismos de autocontrol del sistema a través de controles y balances, que disminuían la probabilidad de un uso despótico o ilegítimo del poder público. Además, la cámara legislativa contribuía a que las decisiones fueran imparciales y más eficaces, porque mediante el debate y la deliberación de los asuntos públicos, los representantes podían alejarse de las consideraciones parciales y facciosas y adoptar las mejores decisiones en favor del interés común (Madison, Hamilton y Jay, 1994). De esta manera, las virtudes del sistema político suplían las deficiencias derivadas de la participación ciudadana. Por otro lado, la estructura social de la democracia proteccionista se caracterizaba por su homogeneidad, por el establecimiento de un orden social único en el se reconocía la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.

En resumen, la democracia protectora se concebía como un arreglo institucional que no solo servía para la designación del gobierno por parte del electorado, sino para realizar funciones de autocontrol del poder político por medio de la separación y el equilibrio de las diferentes ramas gubernamentales. En este arreglo institucional los representantes contaban con una amplia independencia en relación con sus electores. En su conjunto, el sistema democrático tenía como propósito garantizar las libertades o derechos fundamentales y universales de los individuos en su vida privada. En este sentido, los ciudadanos se consideraban esencialmente iguales en cuanto que eran sujetos que detentaban un mismo conjunto de derechos fundamentales. El principio de igualdad y universalidad de derechos diluía las diferencias culturales de los habitantes y, en consecuencia, reforzaba la homogeneidad cultural de la nación. El Estado nacional homogéneo era pues el crisol donde se integraban las características fundamentales del modelo de la democracia protectora.

Este modelo liberal protector convivió con la exclusión del sufragio y de otros derechos políticos como el de la asociación de grandes masas de la población. El desarrollo de este modelo dará lugar a un nuevo enfoque teórico (la democracia desarrollista) que irá asociado con la gradual ampliación del derecho al voto y la multiplicación de los órganos representativos cuyos representantes serán objeto de elección (Bobbio, 1997: 446-447). Sin

embargo, hay que ser conscientes que este modelo de democracia basado en el sufragio restringido, y caracterizado, además, en el caso español, por el turnismo de partidos, la existencia de oligarquías locales y el caciquismo electoral suponía claramente una falsificación notoria de la idea de democracia en su sentido material (Martínez Ruano, 2003:38).

c) La democracia como desarrollo

Los cambios políticos y sociales que se produjeron en los siglos XIX y XX (la presión de los movimientos obreros, el proceso de industrialización y de desarrollo económico, el nacimiento de los partidos de masas⁴⁴ y de los sindicatos, entre otros) propiciaron la introducción de nuevos elementos democráticos en la teoría de la democracia liberal. De este modo, surge una nueva corriente de pensamiento liderada por Alexis de Tocqueville (1805-1859) y John Stuart Mill (1806-1873) que se denominó: “democracia desarrollista”. Si el modelo de democracia protectora se sostiene en la necesidad de crear instituciones responsables para evitar la dominación de unos ciudadanos sobre otros, en el caso de la democracia desarrollista se defiende la participación política con un fin deseable en sí mismo, al ser el mecanismo primordial para el desarrollo de la ciudadanía activa, informada y responsable (Held, 2007:98).

Este nuevo modelo de democracia, como se puede observar en la Tabla 2.4, retoma el armazón institucional de la democracia protectora: la división de poderes; el imperio de la ley; el gobierno representativo; las elecciones periódicas; etcétera. Sin embargo, la aportación más significativa de este nuevo marco teórico fue el contemplar la participación política, la libertad política (no individual), como un factor primordial del sistema político democrático, es decir, su peculiaridad estriba en poner el acento en la libertad e igualdad política, en las variables sustantivas de la democracia. Tocqueville, en su principal estudio, *La democracia en América* (publicado por primera vez en 1835 –la primera parte– y en 1840 –la segunda–) ya había argumentado que la progresiva extensión del derecho a voto en la población adulta, y de la democracia en general, generaba un proceso nivelador de amplias condiciones sociales de todos los individuos (Held, 2007:129).

⁴⁴ Martínez Cuadrado destaca que “la era de la democracia de masas, posterior a la revolución de 1848 y generalizada a partir de 1918, hace de los partidos político de masas un interlocutor fundamental entre el Estado y los ciudadanos” (Martínez Cuadrado, 1994).

Tabla 2.4. Modelo de democracia como desarrollo

Principios justificativos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La participación en la vida política como requisito necesario no solo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo ➤ La participación política es esencial para la expansión de las capacidades individuales
Características principales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Soberanía popular con el sufragio universal ➤ Gobierno representativo (liderazgo electo, elecciones periódicas, voto secreto, etcétera) ➤ Frenos constitucionales para asegurar las limitaciones y la división del poder del Estado ➤ Demarcación de la asamblea parlamentaria y la burocracia pública, es decir, separación entre las funciones de los elegidos y las de los administradores especialistas (expertos) ➤ Participación de los ciudadanos en las distintas ramas del gobierno, a través del voto, una extensa participación en el gobierno local, debates públicos y servicios judicial

Fuente: adaptado de Held (2007:141).

John Stuart Mill en su obra *Del Gobierno representativo* (publicado por primera vez en 1861) dejó bien claro que era un esforzado defensor de la democracia representativa, a la que consideraba el gran descubrimiento de los tiempos modernos, ya que permitía la participación plena del pueblo:

“(…) el único gobierno que puede satisfacer plenamente las exigencias del estado social es aquél en el que todo el pueblo participa (...); que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado. Pero puesto que, en cualquier comunidad que exceda de una pequeña ciudad, todos no pueden participar personalmente en los asuntos públicos, salvo en pequeña parte de ellos, se deduce que el tipo ideal de perfecto gobierno tiene que ser el representativo”.
(Stuart Mill, 2007)

El autor inglés fue uno de los primeros teóricos (junto con Madison) en reconocer la importancia de la rendición de cuentas como una de las dimensiones fundamentales de la democracia representativa:

“Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos (...) los electores tienen derecho a saber como piensa obrar, según que opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere al deber público”.
(Stuart Mill, 2007)

Con J. S. Mill se aprecia, también, una de las primeras críticas al tutelaje de una élite de ciudadanos, al carácter elitista en la elaboración de la voluntad popular. Estas críticas engarzaban con las transformaciones que se comenzaban a manifestar en el entorno político, económico y social: la evolución de la opinión pública; el surgimiento de una ciudadanía participativa –movimientos obreros- que ejercía más activamente sus derechos y libertades; la formación de los primeros partidos políticos por derivación de las facciones que existían en los parlamentos y su extensión al mismo tiempo que se fue ampliando el sufragio de los obreros (Sartori, 1980). Según este ideólogo el sufragio universal era necesario, ya que sin el derecho al voto universal, el interés de los excluidos estaría siempre en peligro de ser desconocido. De este modo, entendía que el gobierno representativo debía ser un promotor del ejercicio activo de los derechos y libertades políticas de los ciudadanos, ya que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos les permitiría desarrollar sus facultades morales y virtudes cívicas (Baños, 2006:41).

El modelo de democracia desarrollista dio paso a una nueva visión de la libertad, en este caso positiva, a la que se interrelacionó con la igualdad política, pasando a ser uno de los pilares teóricos de las reivindicaciones hacia la extensión del sufragio. Bastida Freijedo (1991) afirma que tanto la democracia protectora como de la democracia desarrollista tienen como preocupación fundamental la libertad, aunque su diferencia estriba no solo en el enfoque (negativa o positiva) sino también en los objetivos de los que se parte. En la democracia protectora el objeto de la democracia era el individuo y su libertad, mientras que la desarrollista se centra en la sociedad y su libertad, en la de todos y cada uno de sus miembros. Además, si los ideólogos de la democracia protectora buscaban la protección de la libertad individual y articulaban la libertad de participación como medio de asegurarla; en el caso de los defensores de la democracia desarrollista se intentó instaurar la libertad de todos, convirtiendo a la libertad de participación en la máxima libertad política del ciudadano, es decir, concebían la igualdad como una cualidad inherente al concepto de libertad, al contrario que los liberalistas protectores para los que la igualdad se equiparaba a la igualdad ante la ley (Bastida Freijedo, 1991: 123).

La democracia desarrollista pretende establecer “la igualdad política de todos los ciudadanos” (Martínez Ruano, 2003:45) con el objeto de que toda persona pudiera defender sus intereses en la esfera pública y que todo ciudadano tuviera la misma capacidad de gobernar. En el mismo sentido se ha pronunciado Dahl (1999: 110-111) cuando afirma que la igualdad política se traduce en que todo ciudadano debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y en que todos los votos deben contarse por iguales. Este autor señala que la consecuencia de la igualdad de voto es que “las elecciones deben ser libres e imparciales” y, también, “frecuentes”. De este modo, en el modelo de democracia desarrollista los procesos electorales se fueron dotando de mayores garantías institucionales (la votación secreta reemplazó a la pública “a mano alzada”), lo que contribuía a acrecentar el control de los gobernantes por los gobernados.

En definitiva, los argumentos de los ideólogos de la democracia desarrollista se sustentaban en la libertad e igualdad política, y la clave para la consecución de estos valores estaba en la representación. Además, consideraban que cualquier control era ineficaz si el sistema electoral no permitía elegir un auténtico gobierno representativo y controlado eficazmente (Negro Pavón, 2007: XXVI y XXXI). Estas ideas se fueron materializando a lo largo de los siglos XIX y XX en todos los países occidentales, primero a través de la conquista del sufragio universal masculino y, con posterioridad, una vez adentrado el siglo XX, también femenino. Con la implantación del sufragio universal, masculino y femenino, se produce la fusión definitiva entre el pensamiento más liberal –la democracia protectora- (el imperio de la ley, el Estado de derecho, división de poderes, existencia de elecciones periódicas, etcétera) y los pilares que dan sustento a la democracia

desarrollista (libertad e igualdad política). Junto a ello, como señala Santamaría Ossorio, a partir de la última parte del siglo XIX, se produce una democratización de las instituciones representativas, tanto del poder ejecutivo como del Parlamento. En el ejecutivo, porque el Rey tuvo que ceder la dirección política al Gobierno y éste no podía gobernar sin la confianza del Parlamento. En el caso del Parlamento, porque en su reclutamiento y composición, tras la ampliación del derecho de sufragio activo y pasivo, se perdió su configuración aristocrática y plutocráticas dando lugar a un perfil más popular y representativo de la población en su conjunto. Finalmente, porque diversas instituciones de la democracia directa se incorporaron y complementaron al régimen representativo (Santamaría Ossorio, 1997:174).

Como conclusión, es importante remarcar que si bien la práctica democrática durante los siglos XIX y principios del XX se sustentó en un modelo representativo y principalmente proteccionista en el que los derechos de los ciudadanos, desde una dimensión electoral – participación en las elecciones-, se encontraban restringidos o limitados, no se puede obviar que “la idea moderna de democracia se construye a partir de los presupuestos teóricos del liberalismo democrático” (García Guitián, 1998: 116).

2.1.4. La democracia mínima, formal o procedimental

La consolidación definitiva de la democracia liberal representativa en occidente ha sido un logro del siglo XX, incluso, en algunos casos, de finales de ese mismo siglo (Held, 2007:144). A partir de la segunda guerra mundial, se originaron un conjunto de corrientes o modelos teóricos (democracia elitista-competitiva, democracia pluralista, etcétera) que fueron dando paso a nuevos enfoques o concepciones de la democracia. Parte de estos movimientos teóricos centralizaron su análisis en la dimensión formal o electoral de la democracia (en las condiciones procedimentales mínimas que debían acompañar al acto de elegir y ser elegidos), por lo que sus definiciones de democracia se caracterizaron por ser empíricas, descriptivas, institucionales y procedimentales (Huntington, 1994:20). Esta concepción de la democracia fue denominada democracia mínima, formal o procedimental.

Las definiciones procedimentales de la democracia descansan en una concepción liberal y pluralista de la política y del proceso político. La democracia, desde esta perspectiva, se concibe como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y de reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión instrumental de la democracia, el análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen (Levine y Molina, 2007:19). Por ello, a pesar de que esta corriente suele poner el acento en la vertiente procedimental, la democracia formal “no es un régimen agnóstico en términos de valores”, ya que “el formalismo no implica que los procedimientos sean axiológicamente

neutrales”. Hay, pues, valores implicados en el procedimiento: la igualdad política (derecho de voto, de participación, de propaganda), derechos civiles clásicos (de reunión, de asociación, de expresión), sin los cuales no se podría desarrollar una competencia pacífica por el poder, limpia y pluralista, además de la necesaria tolerancia política entre mayoría y minoría. Estos valores son absolutamente compatibles con la democracia procedimental. Más aún, son bienes compartidos por todos los ciudadanos, que se pueden interpretar como condiciones previas de la democracia (Quiroga, 2000:366), ya que conforman su contenido sustancial.

El enfoque procedimental de la democracia tiene sus raíces en el pensamiento de Kelsen, ya que interpretó a la democracia como una suma de procedimientos y redujo los problemas de legitimidad a la legalidad (Kelsen, 1988a). En su obra *Esencia y valor de la democracia* ya enunció que “la democracia era un método” (Kelsen, 1977). De este modo, el autor diferenció a la democracia, con respecto a las otras formas de gobierno, tanto por las reglas que presidían la selección de los dirigentes, la elección periódica, como por los procedimientos que caracterizaban el modo de tomar las decisiones colectivas, la regla de la mayoría pero con la participación, directa o indirecta, de los destinatarios de la mismas (decisiones colectivas) en su procedimiento de creación (Kelsen, 1988b: 37). La mayor parte de los autores contemporáneos (entre otros, Schumpeter, 1996; Bobbio, 2001, 2003; Dahl, 1989; Sartori, 1980) han desarrollado los pensamientos kelsenianos, aunque la mayor parte de las corrientes de opinión se pueden englobar en dos modelos básicos: el modelo elitista-competitivo y el modelo pluralista.

a) El modelo elitista- competitivo de la democracia procedimental

El trabajo de Schumpeter⁴⁵, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (publicado por primera vez en 1942) suele considerarse canónico en la adopción de una concepción restringida de la democracia basada en su dimensión elitista-competitiva⁴⁶. Según su parecer, la teoría clásica de la democracia tenía un déficit importante, ya que solo defendían “la existencia jurídica de una voluntad del pueblo o del poder soberano” y trataba de manera secundaria la selección de los representantes (Jáuregui, 1994:93). Por ello, lanzó su conocida definición de “método democrático”, en la que define la democracia como un simple método político para la toma de decisiones:

“(…) método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”
(Schumpeter, 1996: 343)

⁴⁵ O'Donnell se ha manifestado en contra de considerar la definición schumpeteriana como democracia minimalista.

⁴⁶ Held (2007: 204-205) ha puesto en evidencia que los pensamientos de Max Weber han estimulado tanto las ideas de Schumpeter (que explora aspectos del concepto de democracia en base al liderazgo plebiscitario de Weber) como a la teoría de la democracia pluralista (que tomó como punto de partida las ideas de Weber acerca del carácter multidimensional del poder).

El autor concibe a la democracia como un instrumento político, un arreglo institucional para “generar y legitimar el liderazgo” político (Held, 2007: 207). Sobre todo, porque este método o procedimiento es el único que permite a los ciudadanos escoger – “aceptar o rechazar”-, entre todos aquellos actores que luchan en las contiendas electorales, a los encargados de adoptar las decisiones políticas y administrativas, a las personas que gobiernan:

“Democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que han de gobernarle (...)”
(Schumpeter, 1996)

Esta visión procedimental de la democracia se sitúa, por tanto, en la vertiente electoral, ya que el fin del sistema político es la elección de los representantes. Incluso el papel del pueblo se relega a las elecciones, su rol no es opinar sobre los asuntos políticos con la esperanza de que sus opiniones vinculen a sus representantes sino el poder elegirlos (De Gabriel Pérez, 1998:205). Por tanto, el pueblo es considerado como un “productor de gobiernos”, un mecanismo más del proceso electoral que sirve para poder seleccionar a “los hombres capaces de tomar decisiones” (Schumpeter, 1996).

Desde este punto de vista, la democracia es un instrumento político en el que el pueblo, como elector, elige periódicamente entre equipos posibles de líderes. En este sentido, la democracia se configura como “un sistema que sirve para escoger élites competitivas” (Cotarelo, 1990: 43). De ahí, que esta perspectiva teórica y procedimental de la democracia se haya calificado como “elitismo competitivo” (Held, 2007: 184-227) o “teoría competitiva de la democracia” (Sartori, 2003:151).

b) El modelo pluralista de la democracia procedimental

Después de Schumpeter, casi todos los ideólogos de la democracia procedimental han utilizado, a partir de los años cincuenta, un enfoque más empírico a la hora de abordar sus modelos de democracia. En concreto, el modelo pluralista, personificado en Dahl como su representante más cualificado, comienza donde termina el modelo competitivo. Si la preocupación de Schumpeter era el funcionamiento de la democracia, el de los pluralistas ha sido el llevar a la democracia más lejos (Sartori, 1988:199-200). En este sentido, Dahl expone en su importante estudio *La democracia y sus críticos*, tres posibles cambios globales en las previsiones democráticas, que conformarían tres etapas en el desarrollo de la democracia, permitiendo llevar a la democracia más lejos: una expansión de los regímenes democráticos; una ampliación del proceso democrático; y una profundización del sentido democrático en países democratizados (Dahl, 1992).

En la actualidad, según el politólogo de Yale, la mayor parte de los países se encuentran inmersos en un sistema social pluralista y competitivo, en el que resulta primordial encontrar unas reglas consensuadas de negociación de los intereses de los

diferentes grupos políticamente organizados que entran en conflicto, evitando, así, cuidadosamente su oligarquización (Rubio Carracedo, 1995:167). Este nuevo modelo o sistema político, sustancialmente liberalizado y popularizado, es decir, muy representativo a la vez que francamente abierto al debate público –pluralista-, es lo que Dahl denomina “poliarquía” (Dahl, 1989:18). De este modo, en un sistema poliárquico existen diferentes grupos que compiten por el poder bajo determinadas reglas que son las que permiten establecer unas condiciones de equidad entre los contendientes e información adecuada para que los ciudadanos pudieran optar por alguno de los grupos que participaban en la contienda electoral (Dahl, 1989).

Las características básicas del modelo pluralista de democracia procedimental, en contraste con la democracia competitiva, son enumeradas por Jáuregui (1994), mediante la utilización de una serie de indicadores: la legitimidad del sistema político; el actor político por excelencia; quien ejerce del poder; y la fuente de la actividad política (véase Tabla 2.5).

Tabla 2.5. Análisis comparativo democracia competitiva-democracia pluralista

Modelo de democracia	Democracia competitiva	Democracia pluralista
Indicador		
Legitimidad	Competencia electoral entre las élites	Integración y consenso
Actor político	Élites políticas	Individuos y los grupos en los que se organizan
Quien ejerce el poder	Corporaciones y organizaciones burocráticas	Instituciones políticas representativas
Origen de la actividad política	Intereses organizados	Demandas, preferencias y expectativas ciudadanas

Fuente: elaboración propia a partir de Jáuregui (1994:109).

Como se puede apreciar en la Tabla 2.5, el modelo pluralista de la democracia liberal-representativa sustenta la legitimidad, a diferencia del modelo competitivo, en la integración y en el consenso, que no son sino expresión de una cultura cívica enraizada y consolidada. Con respecto al sujeto político por excelencia lo conforman los individuos y los múltiples grupos en los que se organizan aquellos. El poder lo ejercen no las corporaciones y las organizaciones burocráticas, sino las instituciones políticas democráticas surgidas de las elecciones y de la competición política entre individuos, grupos y partidos políticos. Por ello, la fuente de actividad política proviene de las demandas, preferencias y expectativas de los ciudadanos sin que se establezcan diferencias entre ellos, y no de los intereses organizados representados por las élites corporativas (Jáuregui, 1994:109).

De este modo, el pensamiento de Dahl ha jugado un papel central en la redefinición de la teoría de la democracia. El autor no solo ha sido el máximo exponente del modelo pluralista de la democracia procedimental, sino que, además, ha adoptado un nuevo término para definir a la democracia, “la poliarquía”, al que ha acompañado de una serie de elementos procedimentales mínimos que deben de cumplir aquellos sistemas políticos que quieran ser calificados como poliárquicos o democráticos.

c) Los requisitos procedimentales mínimos de la democracia

Dahl (1999) ha ofrecido la lista generalmente más aceptada de las condiciones “procedimentales mínimas” de la democracia. Estos requisitos mínimos de la democracia son los siguientes: el control político sobre el gobierno se realiza por representantes electos (cargos públicos electos); los representantes se eligen mediante elecciones libres, imparciales (limpias) y frecuentes; existe el derecho de libertad de expresión, el derecho a la crítica al gobierno y a la instituciones; los ciudadanos tienen derecho a estar informados y a acceder a la información (derecho al acceso a fuentes alternativas de información); los ciudadanos se pueden organizar libremente en partidos, asociaciones o grupos de interés que gozan de autonomía (autonomía asociativa); y casi todos los adultos tienen derecho a votar y a ser candidatos a cargos electivos (ciudadanía inclusiva) (Dahl, 1999: 99-100). Estas variables institucionales no solo permiten definir el modelo democrático, sino también evaluar el grado de democraticidad de cualquier sistema político. Esto ha inducido a la mayor parte de politólogos de la última corriente teórica sobre la democracia, la calidad de la democracia, a utilizar los requisitos de Dahl como referente conceptual mínimo para la elaboración de un mapa de indicadores de evaluación de las diferentes democracias.

Siguiendo la estela de Schumpeter y Dahl, Bobbio ha considerado que para analizar la democracia era estrictamente necesario partir de una “definición mínima” a la que denominó concepción procedimental de la democracia. De este modo, ha entendido a la democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”⁴⁷ (Bobbio, 2001: 24). El modelo de democracia procedimental propuesto por el ideólogo italiano se concreta en una serie de “reglas procesales” o “universales procedimentales”: los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, sexo, religión y condición económica deben disfrutar de los derechos políticos (derecho de expresión y derecho al voto); el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso; los ciudadanos que tienen derechos políticos deben ser libres para poder votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos; los electores deben ser libres, también, para elegir entre soluciones variadas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y distintas alternativas; en las elecciones como en las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa y válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; y ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los

⁴⁷ Bobbio aporta, en su obra *Teoría General de la Política*, otra definición procedimental de la democracia, al designarla como: “(...) conjunto de reglas que debes servir para tomar decisiones colectivas, las decisiones que interesen a toda la colectividad con el máximo de consenso y el mínimo de violencia” (Bobbio, 2003: 454-455).

derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría, en igualdad de condiciones (Bobbio, 2003:460)

Finalmente, es pertinente mencionar a Sartori no solo porque su pensamiento se incardina con el enfoque procedimental o con la dimensión electoral de la democracia, a la que define como “el gobierno ejercido por representantes libremente elegidos” (Sartori, 1980: 80); sino porque aporta una serie de novedades a las variables institucionales de la democracia, al introducir, entre ellas, a las autoridades electorales.

Como se puede observar en la Tabla 2.6 la mayor parte de los autores de la democracia mínima o procedimental coinciden en la enumeración de las reglas institucionales que se deben implantar en un sistema político representativo, en los requisitos procedimentales mínimos en los que se debe sustentar la democracia: el derecho universal al sufragio –activo y pasivo-; la convocatoria regular y periódica de elecciones; la libertad de asociación para presentar candidatos; y la igualdad de los candidatos para acceder a los medios de comunicación y publicidad. Lo más destacable de este mapa comparativo general, sobre todo, por la relevancia que tiene para nuestro objeto de estudio, es que aunque todos los autores de la democracia procedimental recalcan la importancia de la institucionalización de elecciones libres e imparciales, solo Sartori detalla cuáles deben ser las variables procedimentales que hay que articular para controlar y asegurar la imparcialidad y la limpieza de las contiendas electorales. Entre estas garantías institucionales destaca: la neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; las garantías para una libre emisión del voto; el recuento público de los votos; y la existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos electorales (Sartori, 1980). De este modo, la gran aportación del politólogo italiano, a la visión procedimental de la teoría de la democracia representativa, ha sido el considerar a los órganos electorales como una de las instituciones básicas de los sistemas políticos democráticos.

Tabla 2.6. Requisitos procedimentales mínimos de la democracia

Requisito procedimental	Dahl	Bobbio	Sartori
Derecho a elegir (sufragio universal)	x	x	x
Derecho a ser elegido (cargos públicos electos)	x		
Elecciones libres, imparciales y limpias	x	x	x
➤ Neutralidad política en la organización del proceso electoral			x
➤ Institución independiente para dirimir los conflictos electorales			x
➤ Recuento público de votos			x
➤ Otras garantías para un libre emisión del voto			x
Pluralismo político y competencia electoral	x	x	x
Derecho de libertad de expresión, el derecho a la crítica al gobierno y a la instituciones	x	x	
Derecho al acceso a fuentes alternativas de información (igualdad de los candidatos para acceder a los medios de comunicación y publicidad)	x	x	x
Regla de la mayoría en la elecciones y en la toma de decisiones con respeto a la minoría		x	

Fuente: elaboración propia a partir de Dahl (1999), Bobbio (2003) y Sartori (1980).

La concepción minimalista o procedimental de la democracia ha tenido muchos adeptos al considerarla como la única corriente teórica “correcta y rigurosa analíticamente”, porque aunque las reglas o procedimientos varíen, en base al lugar, al tiempo y a las circunstancias, las reglas democráticas suelen mantenerse más allá de las específicas particularidades que caracterizan las distintas constituciones, en tanto que instituyen la posibilidad de mutar, periódica y pacíficamente, los sistemas políticos (Bovero⁴⁸, 2000:15). En sentido contrario, se ha manifestado Diamond (1999:9) al señalar que el mayor problema de la democracia minimalista estriba en la situación que se vive fuera del periodo de elecciones, ya que si sólo se siguiera ese criterio, habría muchos países que se calificarían como democráticos por la forma en la que llevan a cabo sus elecciones, pero que difícilmente lo harían por la forma como garantizan las libertades o las modalidades de expresión de la sociedad civil. Por ello, considera que la democracia minimalista ha tenido que introducir muchos de los conceptos que le son necesarios para operar, con lo cual ha ido dejando de lado la noción puramente electoral de la que partía.

Hoy en día la democracia se funda en instituciones y en valores. La legitimidad de la democracia se mide tanto por las propias reglas de procedimiento que otorgan el derecho de gobernar como por la integración de los ciudadanos a la polis, la democracia descansa, también, en los valores universales de libertad e igualdad (Quiroga, 2000:372). Por ello, en la actualidad, se impone cada vez con mayor fuerza la idea de una evaluación ciudadana de la democracia. Los ciudadanos someten a evaluación a las instituciones de la democracia, debaten públicamente sobre la calidad y eficacia de las mismas (Quiroga, 2000). Esta nueva visión de la democracia conduce inevitablemente a un nuevo enfoque o concepción en la teoría de la democracia: la calidad de la democracia.

2.1.5. La calidad de la democracia

La “calidad de la democracia” es una noción que se ha incorporado recientemente al lenguaje científico y que ha revigorizado el debate teórico de la democracia en la ciencia política. En concreto, es un término que “comienza a abrirse paso hace apenas una década”, pero que se distingue por su “carácter complejo”, ya que en él se suelen integrar “visiones dispares del concepto de democracia” (Alcántara, 2009: 13). Por ello, en esta perspectiva teórica no solo se abordan los aspectos procedimentales o institucionales de la democracia, sino también los valorativos y de resultados. De esta manera, si la cuestión de partida en la democracia procedimental era el *quién* y el *cómo*, y en la democracia

⁴⁸ Bovero ha definido la democracia como “*un sistema (para nada simple, sino, más bien singularmente complejo) de reglas del juego, que permiten participar de manera igual a todos los individuos adultos en la determinación de las decisiones y orientaciones políticas de la colectividad en la que viven, formulando y reformulando periódicamente las propias preferencias*” (Bovero, 2000:15).

sustantiva el *que*, desde la perspectiva de la calidad de la democracia la matriz teórica no solo se centraliza en el *qué*, el *quien* y el *cómo*, sino también en el *cuanto* y en el *dónde* (O'Donnell, 2004:69), en el grado de desarrollo de la democracia en cada una de sus vertientes analíticas (procedimental, sustantiva y de resultados).

Este epígrafe tiene como cometido adentrarse en este nuevo enfoque teórico. Sin embargo, antes de efectuar una aproximación conceptual a la calidad de la democracia y al estudio de sus distintas dimensiones, es importante contextualizar los orígenes de este nuevo debate académico. Sobre todo, porque el interés por el análisis de la calidad de la democracia se suscita en aquellos sistemas políticos que ya han alcanzado un cierto grado de estabilidad y consolidación democrática, es decir, en los regímenes políticos que forman parte del *genus* democrático, en los países que cumplen los requisitos mínimos⁴⁹ de la democracia (Morlino, 2007:4). Por tanto, la consolidación democrática se configura como una etapa previa y necesaria hacia la calidad de la democracia, y los órganos electorales se han destacado como piezas fundamentales en este entorno democratizador.

a) La consolidación democrática como precondition necesaria para la calidad de la democracia. Los órganos electorales como instituciones fundamentales de la consolidación democrática

Los debates teóricos sobre la calidad de la democracia se originaron tras la consolidación democrática de los países de la “tercera ola de democratización”⁵⁰ (Huntington, 1994:26). A partir de entonces, la mayor parte de los países que se vieron insertos en este proceso de democratización consiguieron afianzar, en etapas y en tiempos distintos⁵¹, la transición de un régimen político autoritario hacia un sistema político democrático y disfrutar, así, de un contexto político y social más o menos estable.

La estabilidad en el sistema político, caracterizada por la ausencia de una alternativa política que disputara la legitimidad a la democracia, hizo que la preocupación de los teóricos de la democracia ya no fuera tanto la vuelta al autoritarismo sino el grado de democracia que mostraban los nuevos regímenes políticos (Artiga González, 2008). De

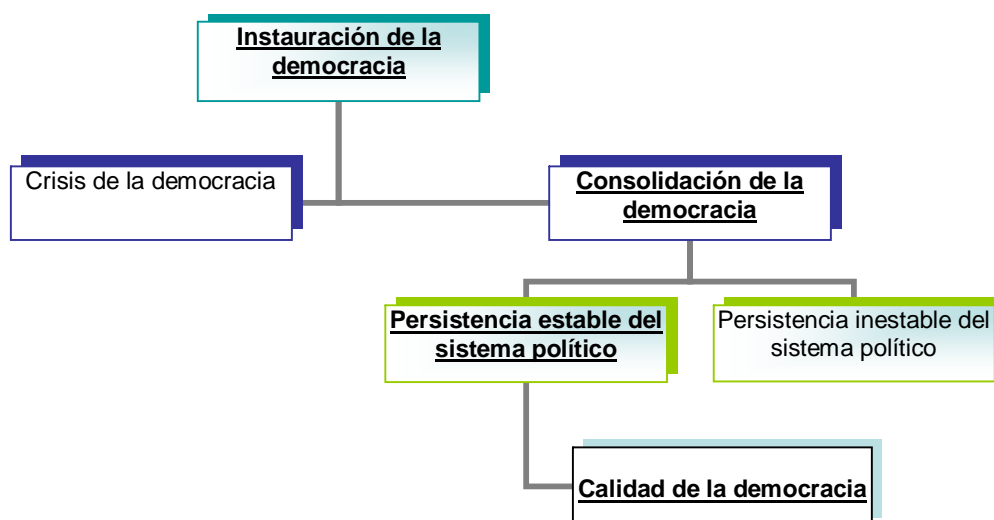
⁴⁹ Estos requisitos se han abordado en el apartado anterior: “La democracia mínima, formal o procedimental”.

⁵⁰ Huntington define una “ola de democratización” como: “*el conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos*” (Huntington, 1994:26).

⁵¹ Huntington cuenta como los países de la tercera ola (entre los que recoge a España), a pesar de sus diferencias, compartieron en sus procesos de transición a la democracia una serie de rasgos en común. En primer lugar, los cambios se produjeron por métodos democráticos, a través de negociaciones, compromisos y acuerdos, junto con campañas, manifestaciones y elecciones, es decir, dominó la resolución pacífica de diferencias. Es más, estas transiciones fueron lideradas tanto por los políticos del gobierno, como por los de la oposición, que subordinaron sus intereses personales o de grupo a las necesidades de largo plazo de la democracia, además, incluso resistieron la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Así, compromiso, elecciones y no violencia fueron la tónica de la tercera ola de las democratizaciones (Huntington, 1994).

este modo, la democracia se debe entender como un “proceso diacrónico”, un modelo susceptible de ir cambiando en el tiempo (Morlino, 2005). Como se puede observar en la Figura 2.1 tras la instauración de un régimen político democrático, la democracia debe pasar necesariamente por varias etapas previas para poder llegar a alcanzar cierto grado de calidad en su sistema político: la consolidación democrática y la persistencia estable del sistema político democrático.

Figura 2.1. Etapas o fases de los regímenes políticos democráticos hacia la calidad de la democracia



Fuente: adaptado de Morlino (2005).

Desde este punto de vista, la calidad de la democracia y la consolidación democrática se consideran dos estados distintos en el grado de democratización de un régimen político, ya que una cosa es consolidar la democracia y otra, bien distinta, mejorar su calidad (Schmitter, 2004: 52). Por tanto, la importancia de la “democracia sustentable”⁵² (Przeworski, 1995), es decir, consolidada y estable, estriba en que se configura como una fase ineludible para poder alcanzar una democracia de calidad. En el mismo sentido se ha pronunciado Schedler (1998) al considerar que el proceso de consolidación democrática está asociado a la “profundización” y a la “calidad” democráticas.

Aunque no existe una fórmula de éxito que explique la democratización de los sistema políticos (Morlino, 2005), la mayor parte de los politólogos han intentado determinar lo que debe entenderse por consolidación. Las distintas opiniones vertidas se pueden agrupar en dos aproximaciones conceptuales (López Rosas, 2002:40). Por un lado, la consolidación se emplea para hacer referencia al proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político, social y

⁵² Przeworski destaca que la democracia es sustentable, es decir, se encuentra consolidada “cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentarse a las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse” (Przeworski, 1995: 157).

económico determinado. Por otro, la consolidación se asocia a la construcción de instituciones fuertes y democráticas, a la expansión de la legitimidad⁵³ del régimen y a la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso democrático. Esta segunda perspectiva presupone que la consolidación democrática debe ir acompañada de un cambio en los diseños institucionales, es decir, la consolidación se interpreta como un proceso en el que se desarrollan instituciones, procedimientos, prácticas, costumbres y rutinas democráticas, por lo que el régimen político queda consolidado cuando es capaz de imponer una nueva estructura institucional (Morlino, 2005). En este sentido, las instituciones que se crean e implantan en las democracias emergentes son elementos claves y definitorios de su consolidación democrática (Przeworski, 1995; Linz y Stepan, 1996; Morlino, 2005).

Desde una dimensión electoral, se ha puesto de relieve que una vez que las elecciones se han institucionalizado, se puede corroborar que la democracia política se ha consolidado y que la poliarquías probablemente subsistirán (O'Donnell, 1996: 11). Boutros-Ghali, cuando era Secretario General de la ONU, resaltó, también, la importancia de la vertiente institucional y electoral de la democracia como factores indispensables en la democratización de los sistemas políticos:

“Un requisito fundamental de la democratización... (es) la existencia de un Estado que pueda y quiera no solo crear las condiciones que permitan celebrar elecciones libres e imparciales, sino también apoyar el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones necesarias para la práctica habitual de la política democrática”
(Boutros-Ghali, 1996)

De este modo, los órganos electorales se destacan como variables fundamentales en el proceso de institucionalización de las “elecciones libres y justas” y de la consolidación democrática. Algunos teóricos (López Pintor, 2000b, 2004; Nohlen, 2006) y organismos internacionales especializados en temas de asistencia electoral (PNUD, 2004; IDEA, 2006; UIP, 2004) han subrayado que los órganos electorales son una parte primordial dentro del conjunto de instituciones democráticas que influyen y revierten en la consolidación de los sistema políticos democráticos y que cuando una AE es débil, obstaculiza los procesos de democratización (Hartlyn, 1998). Por tanto, el papel de los órganos electorales (aunque sean órganos indispensables de cualquier sistema político democrático) suele ser más visible en las democracias emergentes, aquellas en las que se denota una mala gestión de las elecciones, débiles procesos administrativos, altos niveles de desconfianza entre los actores políticos, un déficit importante de cultura cívica y política, y un desarrollo mínimo en las estructuras estatales y en la organización de los partidos (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2004:23).

⁵³ Morlino entiende por legitimación en el proceso de consolidación democrática como un “conjunto de conductas positivas con respecto a las instituciones democráticas, las cuáles se consideran más apropiadas para gobernar el país” (Morlino, 2005:175).

En estos contextos democratizadores se ha demostrado, también, como los órganos electorales independientes suelen ser uno de los factores más importantes para asegurar las elecciones libres (Orr, Mercurio y Williams, 2003:339). Este punto de vista ha sido destacado por determinados órganos internacionales a la hora de hacer sus recomendaciones en materia electoral. En particular, la Unión Interparlamentaria de la ONU puso de relieve, en su resolución de 23 de abril de 2004, lo siguiente:

“(…) las elecciones verdaderamente libres y justas, basadas en el voto secreto y el sufragio universal y supervisadas por autoridades electorales independientes, revisten siempre una importancia suprema para el establecimiento de parlamentos que reflejen la diversidad nacional, y que, en el caso particular de países que salen de un conflicto violento es indispensable para consolidar y promover el proceso de consolidación”
(UIP, 2004).

La apuesta por una estructura independiente se apoya en el hecho de que los órganos electorales independientes pueden garantizar mejor la neutralidad política, lo que contribuye a asegurar la legitimidad y la estabilidad de los regímenes políticos que se encuentran en vías de consolidación (López Pintor, 2004). Como señala Nohlen (2006) los órganos electorales contribuyen de manera decisiva a crear y garantizar la “legitimidad de entrada”, pues “dirigen y vigilan el proceso político de acuerdo al derecho a través del cuál se conforman los órganos estatales de representación y de toma de decisiones vinculantes para los representados” (Nohlen, 2006: 134).

Por otro lado, el papel de los órganos electorales en los procesos de consolidación democrática ha consistido principalmente en administrar y velar por el ejercicio del sufragio – activo y pasivo-. Sin embargo, López Pintor (2004) ha destacado que la actividad de las autoridades electorales debe ir más allá de la gestión, el control y la supervisión del acto electoral, que la AE debe asumir nuevas responsabilidades y que, para ello, es necesario que cuente con una estructura permanente. Sólo de este modo, los órganos electorales pueden ir adquiriendo un mayor contenido funcional y desarrollar, así, programas destinados a fomentar la información y la educación cívica, lo que facilitará la práctica del sufragio y mejorará la cultura política de la democracia (López Pintor, 2004:24). Esta visión ha sido compartida, también, por la Asamblea General de la ONU al reconocer la necesidad de afianzar los procesos democráticos a través de instituciones electorales que no solo administren de manera imparcial las elecciones, sino que incentiven la participación de los ciudadanos y se encarguen, además, de impartir educación cívica⁵⁴.

En definitiva, los estudios de la calidad de la democracia se inician cuando un sistema político cumplen con los requisitos mínimos de la poliarquía, es decir, cuando las elecciones se han institucionalizado, cuando existe la expectativa de que se mantendrán en un futuro indefinido elecciones limpias, competitivas y regulares, cuando esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública, y cuando múltiples

⁵⁴ Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas (O'Donnell, 1996:11). “Sólo una vez superada esta barrera mínima se puede ver el resultado” (Morlino, 2005) y, por ello, solo a partir de la existencia de una democracia estable y consolidada se puede comenzar la andadura hacia la calidad de la democracia.

b) El concepto de calidad de la democracia y sus dimensiones

Los teóricos de la calidad de la democracia aspiran a desglosar los diferentes elementos que tienen las democracias con la finalidad de proceder a su análisis, estableciendo, para ello, un conjunto de herramientas que permitan la comparación de unas democracia con otras. Por tanto, el debate académico se centra en determinar los factores que se deben considerar para medir la calidad de la democracia con el objeto de lograr una medición empíricamente significativa, factible y real (Duhem, 2006: 59). La diversidad de modelos de democracia ha empujado a que la determinación de los indicadores de calidad resulte casi tan abierta como el sesgo de aquéllos (Diamond y Morlino, 2004). Por ello, la calidad de la democracia ha sido un término esencialmente disputado y, aunque, este debate teórico parece que nunca va a terminar, lo relevante es que se ha podido lograr ciertos consensos mínimos de lo que debe contener la definición de una democracia de calidad (Schedler, 2005).

La mayor parte de los politólogos que se han adentrado en el tema de la calidad de la democracia suelen iniciar sus investigaciones partiendo de un concepto mínimo y operacional de democracia (Lijphart, 2000; Altman y Pérez-Liñán, 2002; Diamond y Morlino, 2004; Molina y Levine, 2007). Casi todos ellos utilizan como punto de partida o se sitúan muy cerca del término de “poliarquía” acuñado por Dahl (1989), lo que concentra su análisis en el ámbito político, aunque esta circunstancia no se produce de manera exclusiva, ya que con escasas excepciones (Lijphart, 2000) en el análisis no se alude a los aspectos económicos o sociales, tanto en términos de condiciones que favorecen la constitución de regímenes democráticos como en su carácter de resultados de la gestión de esos regímenes⁵⁵.

El teórico italiano, Morlino (2005, 2007), se ha aventurado a definir la “buena democracia” o la democracia de calidad como “esa ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2005: 260, 2007: 5). Diamond y Morlino (2004: 21) han profundizado en esta definición al especificar que el concepto de calidad se puede

⁵⁵ La consideración de los factores sociales, económicos, políticos, culturales e internacionales como condiciones para el surgimiento de la democracia constituye un campo de análisis específico (Lipset, 1987). Otro, muy diferente, es la visión de estas variables como condiciones para la durabilidad de las democracias (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 1996; Linz, 1987). Una tercera perspectiva de análisis es la que los interpreta como resultados de la gestión política (Przeworski, 1995).

vincular a tres dimensiones: al procedimiento, por lo que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso; al contenido, es decir, a las características estructurales del producto; a los resultados, al grado de satisfacción de los usuarios. Estas tres vertientes de la calidad son aplicables a la teoría de la democracia. La calidad en relación al resultado se da cuando un sistema político está ampliamente legitimado, cuando los ciudadanos se encuentran plenamente satisfechos y, por tanto, el régimen goza de una clara estabilidad procedimental o institucional. La calidad en relación al contenido se observa cuando los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que conforman la estructura social gozan de una destacada libertad e igualdad. Por último, la calidad procedimental se advierte cuando los ciudadanos pueden controlar y evaluar si los valores democráticos (libertad e igualdad) se materializan a través del pleno respeto de las normas vigentes, si su aplicación es eficiente, y si existe determinado grado de eficacia y responsabilidad política en la toma de las decisiones, es decir, si éstas se adecuan convenientemente a las demandas expresadas por la sociedad civil (Morlino, 2007:5-6; 2008).

La mayoría de los politólogos han dado contenido teórico a cada uno de estos enfoques sobre la calidad (procedimental, de contenido y de resultado), pero haciendo hincapié en uno o varios de sus aspectos (calidad procedimental - Levine y Molina, 2007; Morlino, 2005, 2007, 2008- ; calidad en los contenidos- Jáuregui⁵⁶, 1994; O'Donnell, 2004a, 2004b- ; y calidad en los resultados- Schmitter, 2005-). De esta manera, cada una de estas visiones ha contribuido a elaborar un mapa general de dimensiones fundamentales a partir de la cuáles se pueden mover las “buenas democracias” (véase Tabla 2.7).

Como se puede apreciar en la Tabla 2.7 a la hora de evaluar la calidad de las democracias se diferencian nueve dimensiones o indicadores de medición: el gobierno de la ley (*rule of law*); la rendición de cuentas⁵⁷ electoral o responsabilidad electoral (la *accountability electoral*); la rendición de cuentas horizontal o responsabilidad interinstitucional (la *accountability inter-institucional*); la participación; la competencia; la reciprocidad o capacidad de respuesta (la *responsiveness*); la libertad; y la igualdad. En esta clasificación se aprecia como cinco de estas dimensiones (gobierno de la ley, rendición de cuentas –vertical y horizontal-, participación y competencia) pertenecen a la calidad procedimental (a los aspectos institucionales de la democracia), dos de ellas a los

⁵⁶ Para Jáuregui (1994) los criterios para obtener la calidad en una democracia giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia.

⁵⁷ Según Ugalde “la rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa <<ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo>>. Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término <<rendición de cuentas>>” (Ugalde, 2002:9)

contenidos (libertad e igualdad) y una a los resultados (la reciprocidad). Estas dimensiones se encuentran interrelacionadas en la práctica democrática.

Tabla 2.7. Principales dimensiones para medir la calidad de la democracia

Tipo calidad	Dimensiones	Características de las dimensiones de calidad
Procedimental	Gobierno de la ley	➤ Existencia mínima de un marco legal que garantice el respeto a los derechos políticos y a los procedimientos democráticos (ausencia de corrupción, independencia e imparcialidad de las autoridades estatales, etcétera)
	Rendición de cuentas vertical	➤ Los gobernantes responden sobre sus políticas públicas ante los votantes e instituciones ➤ Los ciudadanos exigen cuentas a los representantes en las elecciones
	Rendición de cuentas horizontal	➤ Los gobernantes están obligados a responder a los demás burócratas e instituciones del Estado ➤ Los órganos previstos para articular la rendición de cuentas horizontal son: los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y las agencias independientes
	Participación	➤ Grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos En una buena democracia los ciudadanos ejercen sus derechos y a través de su participación influyen en la toma de decisiones
	Competencia	➤ El sistema político debe contar con elecciones regulares y con competencia electoral (pluralismo político, existencia de varios partidos políticos, etcétera)
Resultados	Reciprocidad/capacidad de respuesta	➤ Eficacia del sistema político y de sus instituciones en responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos, a sus expectativas ➤ Grado satisfacción ciudadana con el desempeño de la democracia. ➤ Grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos
	Libertad	➤ Grado de acercamiento entre la democracia y el ideal de libertad
Contenido	Igualdad	➤ Grado de acercamiento entre la democracia y el ideal de igualdad (política, social y económica)

Fuente: adaptado de Diamond y Morlino (2004: 22), Morlino (2005, 2007, 2008).

El gobierno de la ley. El Estado de derecho se considera como una precondition o prerequisite indispensable para la existencia de la democracia, ya que sin Estado de derecho no existe democracia (Dworkin, 1989:88). El Estado de derecho supone una subordinación de todos los actos a la autoridad pública, a las normas generales (Díaz, 1998: 17). En la democracia se requiere un modelo de Estado en el que las normas jurídicas se apliquen de manera imparcial, en el que los actos públicos sean predecibles conforme a las leyes, y en el que los tribunales lleven a cabo restricciones a los gobiernos popularmente elegidos cuando estos violan lo dispuesto en la constitución o en la leyes (Diamond, 1999:12). De este modo, el Estado de derecho será el que establezca las condiciones generales o procedimentales de las elecciones (asignación de ciudadanía, otorgamiento de derechos políticos, identificación de electores, instauración de autoridades electorales, etcétera); el que confiera y garantice los derechos fundamentales necesarios para que exista pluralidad política y ciudadana; el que prevea los mecanismo de toma de decisiones;

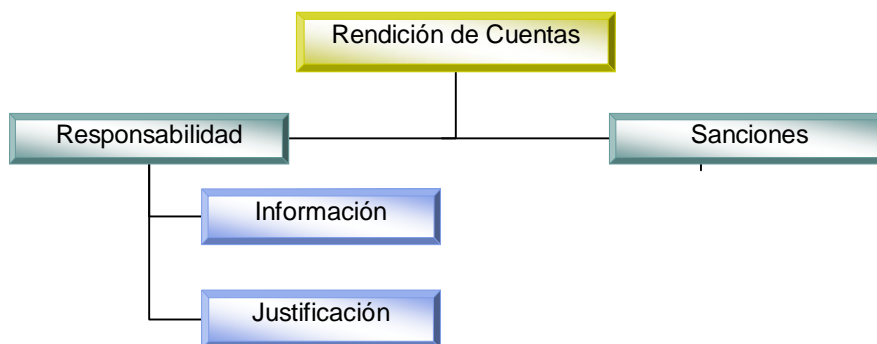
y el que determine y ejecute las sanciones a los que no se ajusten a las reglas del juego democráticas (Cossío, 2002:46).

Si se asocia el Estado de derecho con la calidad de la democracia este prerequisite implica la garantía real de un sistema legal de aplicación “erga omnes”, incluso supranacional, que asegure lo siguiente: los derechos e igualdades de los ciudadanos; la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; la existencia de administraciones públicas, de una burocracia, competente, eficiente, independiente e imparcial, que asuma sus responsabilidades en caso de error; etcétera (Morlino, 2007: 6). O’Donnell evidencia la importancia del Estado de derecho al señalar que “el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía” y que, por ello, el Estado tiene que estar en consonancia con la democracia, conformando un modelo de “Estado de y para ella”. De este modo, “una democracia de suficiente plenitud y calidad” debe sustentarse en “un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados en un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes” (O’Donnell, 2008). De este modo, O’Donnell se decanta por un Estado de derecho que no solo sea proteccionista sino también social, en el que se cubran además de los derechos políticos, los derechos sociales y culturales de sus ciudadanos.

La rendición de cuentas y sus tipologías (vertical y horizontal). La rendición de cuentas es una dimensión de la calidad de la democracia que mide, principalmente, la existencia en un sistema político democrático de mecanismos de control que prevengan y corrijan los abusos derivados del poder político. Para Schedler (1999:26; 2008), la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto que denota dos cuestiones básicas que suelen tener cierta interrelación (ver Figura 2.2): la obligación de los políticos y funcionarios de informar y justificar sus actos, de mantener cierta responsabilidad política; y la capacidad de imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta. Desde este segundo punto de vista, el concepto de rendición de cuentas implica necesariamente que exista un poder potencial⁵⁸ de imponer sanciones, y que la relación de responsabilidad esté establecida en la ley (Levine y Molina, 2007:26).

⁵⁸ Levine y Molina (2007: 26) diferencian entre la rendición de cuentas formal, la que aparece institucionalizada en leyes y normas administrativas, y la informal, la que se pueda dar con independencia de que exista un poder sancionador directo por parte del actor que exige cuentas al funcionario.

Figura 2.2. La rendición de cuentas: variables básicas



Fuente: adaptado de Schedler (2008: 13).

Se suelen diferenciar dos tipos de rendición de cuentas: la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 2002, 2004a; Schedler, 2008; Ugalde, 2002)

- La rendición de cuentas vertical se suele identificar con la existencia de elecciones libres y periódicas, por lo que se configura como uno de los elementos centrales de toda democracia representativa. Los gobernantes rinden cuentas a los ciudadanos sobre sus actuaciones a través de la celebración de elecciones. Por su parte, los representados, mediante su participación en los procesos electorales, piden responsabilidades al gobierno sobre sus acciones pasadas, evalúan y sancionan a los políticos, castigándolos o recompensándolos con su voto (Martínez, 2006:108-109). De este modo, la rendición de cuentas vertical se articula mediante la existencia de comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos (Ugalde, 2002:31).

En la rendición de cuentas vertical, además de la tipología electoral, se diferencia la rendición de cuentas vertical-societal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; O'Donnell, 2002). La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Schedler, 2008: 34). La crítica pública, la exhibición y la descalificación al gobierno por determinadas acciones (falta de honestidad, transparencia, etcétera), puede afectar y transformarse, también, en un castigo en las urnas.

- La rendición de cuentas horizontal alude a la responsabilidad que los gobernantes tienen respecto a otras instituciones, o frente a actores colectivos que tienen conocimientos y poderes para valorar su comportamiento (medios de comunicación, asociaciones empresariales, sindicatos, etcétera) (Morlino, 2007: 7). Por tanto, la rendición de cuentas horizontal implica la existencia de órganos de control o supervisión. O'Donnell (2001:18-20) diferencia, en base al órgano que ejerce el control, entre dos tipologías básicas de rendición cuentas horizontal: la "*accountability* horizontal de balance", en la que la rendición de cuentas se ejerce por los poderes de Estado (ejecutivo, legislativo y judicial); y la "*accountability* horizontal asignada", en la que se crean agencias profesionales y

desvinculadas del ámbito político con el objeto de examinar, supervisar, prevenir, controlar o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras autoridades estatales. En esta segunda perspectiva se situarían los órganos electorales. En el caso de la rendición de cuentas horizontal de balance hay que matizar que esta dimensión de control suele resultar insuficiente para prevenir y evitar desviaciones del poder, cuando este se encuentra concentrado, es decir, si un partido controla el ejecutivo y además posee mayoría absoluta en el Parlamento, y si este esquema se repite con frecuencia después de cada proceso electoral, el jefe de gobierno encontrará poca resistencia en sus políticas y ejercicio, al ser el único árbitro de los conflictos políticos. Por lo que para un ejercicio efectivo de la rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para tener que decidir por sí mismo el proceso político de principio a fin (Ugalde, 2002:28-29).

La rendición de cuentas horizontal, en cualquiera de sus vertientes, ejerce un papel relevante a la hora de generar información y ponerla a disposición de los ciudadanos, fomentando, así, la “disponibilidad de fuentes de información alternativas” (Dahl, 1999), lo que redundará, sin duda, en el ejercicio de la rendición de cuentas vertical. Schmitter (2005) ha destacado la importancia de esta dimensión de la calidad de la democracia, al remarcar que una democracia de calidad no solo debe centrarse en los aspectos electorales (en la elección de los representantes) sino que debe contemplar, también, elementos que permitan a los ciudadanos controlar, sancionar y vigilar a los representantes para poder exigirles que tomen decisiones de acuerdo con sus necesidades y demandas.

Participación. La participación como dimensión de la calidad de la democracia adquiere su máximo sentido cuando todos los ciudadanos pueden participar en los asuntos públicos con igualdad, sin privilegios ni discriminaciones de ningún tipo. Como dice Dahl la participación es “tener voz en un sistema de debate público” (Dahl, 1989: 15). El concepto de participación no sólo implica la participación electoral, sino también la participación en un sentido amplio, “la mayor participación posible de los ciudadanos en la adopción de decisiones”⁵⁹ y en el debate sobre los diversos problemas que afectan a la sociedad, en la vida política del país, ya que una cosa es elegir y otra decidir, y “el ámbito de la decisión es inconmensurablemente más extenso que el de elección” (Sartori, 2003:33). En el caso de la participación electoral, este término se traduce en el hecho de que los ciudadanos puedan participar en los procesos electorales de manera individual, ejerciendo su derecho a voto (sufragio activo), o de forma colectiva, cuando constituyen un partido político y presentan su lista de candidatos a las elecciones (sufragio pasivo). Queda claro que una democracia de calidad debe asegurar tanto el sufragio activo como el sufragio pasivo, ya que en los

⁵⁹ Resolución 55/96 de la Asamblea General de Naciones Unidas (“Promoción y consolidación de la democracia”, 4 de diciembre de 2000).

sistemas políticos contemporáneos para que se de una verdadera democracia la participación política no debe quedar restringida a un sector de la población.

La competencia. Esta dimensión de la calidad hace referencia a que en todos sistema político deben existir elecciones competitivas, ya que “la competencia en el poder es vital para la democracia” (Shapiro, 2005: 92). La competitividad de las elecciones constituye el rasgo estructural por antonomasia del proceso electoral en todo sistema democrático, su principio institucional esencial (Soloabal Echevarría, 1993: 67). En las elecciones competitivas los ciudadanos cuentan con un amplio abanico de opciones políticas donde elegir (existencia de varias opciones políticas, partidos políticos, etcétera). Además, las elecciones competitivas se celebran en condiciones de igualdad institucional entre los recurrentes (sin privilegios, ni discriminaciones para ninguno de los candidatos). Junto a la competencia electoral, Shapiro (2005) destaca otras tres dimensiones necesarias para que una competencia política funcione bien. En primer lugar, la competencia debe entenderse como “un medio importante a través del cual se institucionaliza la oposición política”. Por ello, la competencia eficaz demanda la existencia de un “gobierno alternativo potencial”, cuyos miembros estén motivados para obligar al gobierno de turno a rendir cuentas. En segundo lugar, la competencia resulta valiosa no sólo como una restricción disciplinaria sobre los efectos corruptores del poder, sino también porque dota a los políticos de incentivos para ser más sensibles que sus competidores a la mayoría de los votantes. En tercer lugar, la competencia electoral no sólo es recomendable en sí misma, sino que es “el mejor mecanismo disponible para realizar planteamientos neutrales, orientados a limitar la dominación” (Shapiro, 2005:110-111).

Capacidad de respuesta. La *responsiveness* o capacidad de respuesta hace referencia a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad (Ugalde, 2002:15-16), es decir, esta variable se materializa cuando un gobierno da respuesta a las expectativas de los ciudadanos y las traduce en políticas públicas determinadas. De este modo, como destaca Pasquino, “el grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas constituye una medida cierta de la calidad de esa democracia” (Pasquino, 2000:71).

La libertad y la igualdad. La libertad y la igualdad son las dos dimensiones sustantivas de la calidad de la democracia, “son los dos grandes valores de la democracia, entendidos como fines en sí mismos” (Jáuregui, 1994:37). Estas dos variables, como señala Bobbio (2003), no solo inspiran a la democracia sino que permiten identificarla con respecto a otros regímenes políticos:

“(...) son los valores últimos (...) en los cuales se inspira la democracia, y que permiten que distingamos los gobiernos democráticos de aquellos que no los son”
(Bobbio, 2003)

La libertad se articula a través del reconocimiento de tres tipos de derechos: los políticos (derecho al sufragio activo y pasivo), los civiles (auto-defensa, propiedad privada, libertad de circulación) y los socio-económicos o sociales (derecho a la salud, derecho a los servicios sociales, etcétera). En base a los derechos civiles y políticos, según Bobbio, en la democracia se dan “cuatro libertades de los modernos”: la libertad personal, que consiste en el derecho a no ser arrestado arbitrariamente, de la que se considera un corolario la libertad de tránsito o circulación sin barreras opresivas; la libertad de opinión y de imprenta o, mejor dicho, la libertad de expresar, manifestar y difundir el propio pensamiento, que incluye el derecho de discernir y ejercer la crítica pública; la libertad de reunión, que puede traducirse en el derecho de protesta colectiva; y la libertad de asociación, que implica el derecho de constituir organismos colectivos, tales como sindicatos libres y partidos libres, y que abre, por ello, la posibilidad de una selección política efectiva para los ciudadanos (Bobbio, 2003). Sin embargo, algunos autores han subrayado que una democracia de calidad no solo debe articular y dar contenido a las libertades civiles y políticas, sino también a las socio-económicas (Bovero, 2002; O'Donnell, 2008)

La igualdad simboliza la equidad formal de todos los ciudadanos tanto en el ámbito político como en el social y económico, entre otros. Según Sartori (2003, 2009) la clasificación tradicional de las igualdades permite distinguir entre igualdad jurídico-política (igualdad de derechos ante la ley), igualdad social, igualdad económica, e igualdad de oportunidad. Además, este autor sostiene que “el debate sobre la igualdad se abre con la igualdad de oportunidades” (Sartori, 2003:250-251; 2009:72). Por su parte, Dahl (1989: 14) ha analizado esta perspectiva más controvertida de la igualdad, al especificar que la igualdad implica que las preferencias de los ciudadanos se manifiesten sin distinciones políticas, es decir, que los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular preferencias; para manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y para recibir por parte del gobierno igualdad de trato, que no existan discriminaciones por causa del contenido u origen de las preferencias.

Por último, con respecto a estas dimensiones sustantivas de la calidad de la democracia, solo señalar que la libertad no puede subsistir sin la igualdad ya que, en última instancia, el interés de los ciudadanos por la libertad se concreta, en la práctica, en un interés por los resultados, es decir, por la igualdad. De este modo, son valores intrínsecamente unidos. La libertad resultará más completa cuanto mayor sea la igualdad entre los ciudadanos y para que ello sea posible parece imprescindible aumentar la variedad de las esferas sociales y políticas en las que los diferentes grupos de ciudadanos puedan participar (Jáuregui, 1994:45 y 78).

c) Los órganos electorales y la calidad de la democracia

El adentrarse en la relación existente entre órganos electorales y calidad de la democracia, conduce, inevitablemente, a situar el análisis en la perspectiva electoral, en la calidad de las elecciones como una de las vertientes de la calidad de la democracia.

Después del fin de la guerra fría y tras la expansión de la gobernabilidad democrática, las elecciones han pasado a ser un elemento esencial en la constitución de un gobierno legítimo. Sin embargo, los países en los que se ha instaurado el régimen político representativo se han caracterizado por ser “diferentemente democráticos”, ya que el significado y la calidad de sus elecciones suele variar enormemente (PNUD, 2002). A pesar de todo, hoy en día se reconoce ampliamente que “las elecciones libres y justas son una necesidad universal para que un Estado pueda considerarse verdaderamente democrático” (PNUD, 2004), incluso que para la existencia de una “elección libre y justa es indispensable un proceso electoral independiente y administrado imparcialmente” (Goodwin-Gill, 2006:136).

Por tanto, los órganos electorales se encuentran vinculados y participan de distinta manera en que las diferentes dimensiones de la calidad de la democracia, en general, y de la calidad de las elecciones, en particular, puedan llegar a alcanzar un mayor contenido real, un mayor grado de desarrollo. De este modo, la AE no solo puede llegar a ejercer un papel relevante a la hora de afianzar la “legitimidad de entrada” (Nohlen, 2006), sino, también, de cara a reforzar o aumentar el grado de calidad de los sistemas políticos democráticos en su vertiente electoral.

Como se puede observar en la Tabla 2.8 la AE interviene en cada una de las dimensiones de la calidad de la democracia (el imperio de la ley, la rendición de cuentas vertical y horizontal, la participación, la competencia, la libertad, la igualdad y la capacidad de respuesta), es decir, contribuye a garantizar la calidad del sistema político democrático en sus diferentes vertientes, en la procedimental, en el contenido y en el resultado. Sin embargo, estos tres aspectos o tipologías de la calidad de la democracia junto con las dimensiones que los componen se encuentran interrelacionadas en la praxis electoral.

Tabla 2.8. El papel de los órganos electorales en la calidad de la democracia

Tipo	Dimensiones	El papel de los órganos electorales
Procedimental	Gobierno de la ley	➤ Garantizar el cumplimiento del procedimiento electoral, que las elecciones se desarrollen con igualdad, objetividad, competencia, transparencia, de acuerdo al principio de legalidad.
	Rendición de cuentas vertical	➤ Informar sobre los temas electorales a los actores participantes en las elecciones (fuerzas políticas, ciudadanos)
	Rendición de cuentas horizontal	➤ Controlar la acción de la administración gubernativa en el proceso electoral
	Participación	➤ Garantizar que el derecho de participación (individual y colectiva) en los procesos electorales se lleva a cabo sin restricciones ni distorsiones
	Competencia	➤ Asegurar la existencia de competencia política en los procesos electorales
Contenido	Libertad	➤ Garantizar la libertades políticas: libertad de expresión, libertad de asociación y acceso a la información de carácter pluralista
	Igualdad	➤ Garantizar el acceso en condiciones de igualdad a las contiendas electorales. La igualdad en el sufragio pasivo y activo
Resultados	Reciprocidad/capacidad de respuesta	➤ Garantizar la satisfacción de los ciudadanos, partidos políticos, con los resultados electorales ➤ Garantizar la legitimidad institucional, la satisfacción de los actores políticos y los ciudadanos, en general, con el papel desempeñado por la AE en la administración y supervisión de los procesos electorales

Fuente: elaboración propia.

Calidad procedimental (imperio de la ley, rendición de cuentas, competencia y participación). Los órganos electorales se encargan de garantizar el respeto y el pleno cumplimiento de las reglas del juego electoral, del procedimiento electoral, es decir, su cometido consiste en asegurar que en cada una de las contiendas electorales que se celebren gobierne o impere la ley. La mayor parte de los sistemas políticos democráticos han optado por conceder a los órganos electorales una estructura lo más independiente posible del poder político con el objeto de mantener la imparcialidad y la neutralidad política en sus decisiones y actuaciones, legitimando, así, la buena gestión y supervisión de los procesos electorales.

Por otro lado, los órganos electorales son órganos de rendición de cuentas. La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, circunscribirlo, restringirlo y disciplinarlo con el objeto de limitar sus discrecionalidades, sus arbitrariedades y, así, prevenir y remediar sus abusos. De este modo, mediante la rendición de cuentas el poder se hace predecible en su ejercicio, ya que se mantiene dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler, 2008: 24). Las autoridades electorales se constituyen para controlar y supervisar las reglas del juego electoral, para que las elecciones se desarrollen con plena objetividad, transparencia, participación, competencia, libertad e igualdad. Contribuyendo, así, a dotar de una mayor calidad a todas las dimensiones procedimentales y sustantivas de la democracia, en concreto, las que afectan a su dimensión electoral. En la rendición de cuentas vertical, la AE canaliza la información sobre las elecciones y dota a los procedimientos electorales de una mayor transparencia. Sobre

todo, porque ejerce la supervisión de lo que se publica o no sobre las elecciones (tanto por parte de los partidos políticos, como por la administración gubernativa y los medios de comunicación), garantizando que las noticias que se difunden sean veraces y objetivas y no influyan de manera inadecuada en el ejercicio del sufragio.

Además, los órganos electorales son, en la mayor parte de los casos, estructuras independientes cuya misión principal es supervisar las contiendas electorales, situándose, así, en la vertiente horizontal de la rendición de cuentas, ya que el poder ejecutivo es uno de los destinatarios de ese control. A través del ejercicio del control, los órganos electorales dan contenido a otras dimensiones de la calidad de la democracia. En concreto, la responsabilidad horizontal se encuentra vinculada con la competencia electoral. Desde este punto de vista, la AE controla que las autoridades gubernativas no intervengan ni manipulen el proceso electoral, que no se concedan privilegios a ninguna fuerza política concurrente en la contienda electoral y que, por tanto, las elecciones sean realmente competitivas. Por tanto, la AE permite garantizar la competencia electoral y, el mantenimiento de cierto grado de la calidad de la democracia en este sentido, ya que sin la existencia de alguna vía para dirimir las disputas electorales de la que se reconozca ampliamente su independencia y legitimidad, la tentación de los políticos de entablar descarnados combates por el poder sería proporcionalmente más fuerte (Shapiro, 2005:97).

Los órganos electorales desempeñan, también, actividades encauzadas a garantizar la participación política, tanto de los ciudadanos como de las fuerzas políticas que pretenden concurrir a las elecciones. En el primer supuesto, la AE supervisa que los ciudadanos ejercen su derecho a voto sin obstáculos que eviten, obstaculicen o inhiban dicho ejercicio, ya que entre el derecho de participación individual y la realidad de la participación efectiva pueden interponerse numerosos obstáculos, tales como la obstrucción en el acceso a los locales de votación, impedimentos materiales (inexistencia de sobres y papeletas, de urnas, de cabinas, entre otros), déficit de información, etcétera. En lo relacionado con la participación colectiva (de los partidos políticos), la AE se suele asegurar de que las candidaturas que se presentan en cada uno de los procesos electorales se ajustan a los requisitos procedimentales y, en caso positivo, da el visto bueno para que los partidos políticos tengan vía libre para participar en las elecciones. Además, una vez que estos actores políticos se han insertado en el juego electoral, la AE no cede en su labor de vigilancia, siempre estará alerta para comprobar que su participación en las elecciones se ajusta a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral.

Calidad en el contenido (libertad e igualdad). La AE garantiza el cumplimiento de la libertad e igualdad política en los procesos electorales. En relación a la libertad política, Dahl enumeró que las libertades políticas relevantes eran las de expresión, asociación y acceso a la información de carácter pluralista (Dahl, 1992, 1999). Los órganos electorales intervienen

en la concreción de estas libertades al supervisar que el derecho de sufragio activo y pasivo se desarrolla sin anomalías, sin manipulaciones que puedan tergiversar la voluntad de los ciudadanos. En el sufragio activo, la AE controla y contribuye a que los ciudadanos expresen sus opiniones sin coerciones, presiones o intimidaciones en dos sentidos, cuando toman sus decisiones de voto como cuando votan. Respecto al sufragio pasivo, los órganos electorales se aseguran de que los ciudadanos puedan constituir, si lo desean, una candidatura o asociación política para poder concurrir a las contiendas electorales. La AE garantiza, también, el acceso a la información pluralista pero desempeñando actividades diferenciadas. Por un lado, los órganos electorales se configuran como agentes de dirección, control y supervisión de los contenidos informativos que transfieren los órganos de la administración gubernativa (entre otros, el Ministerio de Interior y la OCE) a los ciudadanos sobre los partidos políticos, los resultados electorales, las fases y actividades que comprenden el proceso electoral, etcétera. Con respecto a la información emitida por los actores concurrentes a las contiendas electorales, también, verifican que los datos aportados cumplen con los requisitos prefijados en el procedimiento electoral. Por otro lado, los agentes electorales son órganos que generan y canalizan información, ya que como rectores del proceso electoral adoptan acuerdos (decisiones de contenido externo) que afectan e interfieren en el desarrollo de las elecciones. El órgano rector de la AE es el encargado de publicar aquellos datos que considera que pueden llegar a tener una mayor relevancia informativa tanto para los ciudadanos como para los actores políticos que concurren a las elecciones.

En lo relacionado con la igualdad, los órganos electorales garantizan que tanto las fuerzas políticas que ha presentado sus candidaturas a las elecciones como los electores participen en los procesos electorales en condiciones de igualdad. En el caso de los electores la igualdad se mantiene, cuando cada voto se cuenta de manera igualitaria. De este modo, sufragio igual significa también “igualdad del poder de voto”, es decir, que ningún voto tenga desproporcionadamente más peso que otro (Goodwin-Gill, 2006:130). En este sentido, las autoridades electorales se conforman como los órganos de supervisión en el escrutinio de los votos, garantizando, así, que la voluntad expresada por los ciudadanos, a través de las urnas, se ajusta a los resultados electorales. En el caso de los partidos políticos, la protección de la igualdad se articula al controlar su acceso igualitario a las contiendas electorales. Este acceso se evidencia en el caso de las campañas electorales, donde los órganos electorales contribuyen a asegurar que estos procesos se conduzcan respetando los derechos civiles y políticos de los oponentes, en una atmósfera libre y justa, en la que ninguna acción administrativa, violencia, ni intimidación impida a los partidos y a los candidatos la libre presentación de sus opiniones y calificaciones, es decir, en la que no se promueva la discriminación, calumnia o cualquier otro tipo de prejuicios (O'Donnell,

2004a:27). Además, los órganos electorales deben asegurar, también, el libre acceso de los todos los actores políticos a los medios de comunicación, ya que sólo si se dispone de facilidades, los candidatos disfrutarán del derecho a expresarse con libertad, incluida la formulación de críticas y los electores se beneficiarán del derecho de buscar y recibir información (Goodwin-Gill, 2006:166)

Calidad en los resultados/capacidad de respuesta. Desde el punto de vista de la calidad en los resultados, como otra dimensión de la calidad de la democracia, la perspectiva de análisis se centra en la legitimidad. Una buena gestión y supervisión de los procesos electorales conlleva a que los ciudadanos confíen en las instituciones electorales, a que se encuentren satisfechos con los resultados electorales, a que estos sean aceptados como legítimos por la mayor parte de la sociedad y que, por tanto, no se cuestione la legitimidad de las elecciones, en particular, y la calidad de la democracia, en general.

Los órganos electorales son instituciones y, por ello, generan confianza institucional. Esta confianza depende del soporte y seguridad que proporcionan las estructuras formales, producidas y legitimadas socialmente (Zucker, 1986). De este modo, todos los agentes intervinientes en el proceso electoral, los ciudadanos como electores, los partidos políticos como sujetos centrales de las contiendas electorales y los parlamentarios como sujetos electos y continuos participantes en las elecciones, y el resto de la sociedad en general, afianzarán su confianza hacia las autoridades electorales si estas ejercen de una manera eficaz sus cometidos electorales, si son capaces de garantizar que las elecciones se ajustan a las reglas del juego electoral, con transparencia, igualdad y objetividad. Al mismo tiempo, esta confianza hacia las instituciones electorales llevará consigo la legitimidad política, ya que los actores claves determinarán que las elecciones han sido “libres y justas” y, en base a ello, todos los partidos políticos aceptarán el proceso electoral y respetarán sus resultados (Pastor, 1998:159). En definitiva, una buena gestión electoral genera por un lado, confianza social hacia los órganos electorales en cuestión y, por otro, credibilidad política hacia los resultados de las elecciones (Barrientos del Monte, 2008).

Por último, hay que resaltar que la contribución de los órganos electorales a la calidad de la democracia será mayor, siempre y cuando, el órgano electoral en cuestión goce una serie de garantías institucionales que aseguren su independencia formal, su alto grado de desvinculación de la esfera gubernativa, política y/o partidista. Solo de este modo, sus acuerdos, decisiones y actuaciones serán interpretados como legítimos tanto por los ciudadanos como por los actores intervinientes en el proceso electoral. En sentido contrario, cuando la autoridad electoral no actúa de manera independiente, los efectos podrían ser nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000).

6.2. Neoinstitucionalismo y órganos electorales

El segundo marco teórico que da fundamento a esta investigación es el neoinstitucionalismo, sobre todo, porque esta corriente de pensamiento centra su objeto de estudio en el análisis de las instituciones político-administrativas, en los procesos a través de los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como en la descripción de las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización.

Los órganos electorales son instituciones de y para la democracia, son instituciones que permiten garantizar que los procesos electorales se lleven a cabo con transparencia, igualdad, objetividad, con respeto a la reglas del juego electoral, convirtiéndose, así, en una de las piezas claves para la consolidación de las democracias, por un lado, y para la consecución de un cierto grado de calidad en las mismas, por otro. Por ello, el neoinstitucionalismo se destaca como un marco teórico fundamental para abordar y comprender con cierta profundidad y rigor académico, entre otras cosas, el origen y la evolución de la estructura organizativa electoral en el contexto social, económico y político español; sus diseños y rediseños institucionales; su proceso de institucionalización; etcétera. Todo ello, en vistas de concretar y analizar los rasgos institucionales que configuran el modelo institucional actual del órgano supremo de la AE, en especial, en lo relativo a su dimensión interna, a las garantías institucionales o mecanismos formales previstos para asegurar la independencia-formal del personal a su servicio, de su personal rector.

En los últimos años, el estudio de las instituciones políticas se ha revigorizado. Parecer ser que las “las instituciones están de moda” (Ames, 1999:221). A finales del siglo XX surge el neoinstitucionalismo, el “retorno de las instituciones” (Colomer, 1991) en las agendas investigadoras de la ciencia política y de la administración. Esta nueva corriente teórica pretende romper con las teorías conductistas y de elección racional que se iniciaron en la ciencia política tras la segunda guerra mundial, y que fueron criticadas por su claro componente individualista.

El nuevo institucionalismo es uno de los ejemplos más claros de transdisciplinariedad dentro de las ciencias sociales. En esta corriente de pensamiento se incorporan disciplinas diversas como la economía, la historia, la política, la sociología, el derecho, etcétera. A pesar de esta diversidad metodológica y teórica, se puede afirmar que el conjunto de trabajos que pertenecen a la familia neoinstitucional comparten una preocupación sustancial: las instituciones. La idea que subyace bajo este marco teórico es el tomar las instituciones en serio, porque las instituciones importan (Schedler, 2000:383-384). Por ello, como señala Rhodes (1997), el nuevo institucionalismo en la ciencia política supone un

reconocimiento de su “germen institucionalista”, ya que sólo de este modo, se consigue dotar de un cierto sentido a sus investigaciones:

“(…) la ciencia política, como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad”
(Rhodes, 1997: 53-67)

En este epígrafe se analizan los principales rasgos distintivos de este marco teórico. La trayectoria se inicia con un recorrido por los orígenes y elementos básicos del neoinstitucionalismo. A continuación, se destacan los enfoques o subcorrientes más representativas de la teoría neoinstitucional (la normativa, la histórica, la sociológica o cognitiva y la de elección racional). En particular, aquellas que más se ajustan con el tratamiento del objeto de estudio y más aportaciones hacen a la investigación. Por último, se procede a interrelacionar a las distintas vertientes del nuevo institucionalismo con el estudio de los órganos electorales.

2.2.1. Origen del nuevo institucionalismo y postulados básicos

El nuevo institucionalismo nace en las dos últimas décadas del siglo XX. El término fue acuñado por los primeros defensores de esta corriente, March y Olsen (1997). Este nuevo marco teórico nace para cumplir dos finalidades básicas: por un lado, reafirmar algunos supuestos de la versión institucional tradicional y, por otro, como reacción teórica a los enfoques conductistas y de elección racional que dominaban a la ciencia política durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.

Las corrientes conductista y de elección racional se originaron tras la segunda guerra mundial en contra del institucionalismo clásico, del viejo institucionalismo, que había sido fuertemente criticado por su formalismo y reduccionismo en el análisis de los fenómenos sociales y políticos. Las principales críticas a los viejos enfoques institucionales se asociaban a los siguientes aspectos: concepción cerrada, formal-legalista y rígida de la institución; noción explicativa monocausal e indiferenciada; excesivo énfasis en la importancia de las estructuras formales; determinismo institucional; y concepción del cambio institucional excesivamente funcionalista (Ortiz, 2007). El nuevo institucionalismo retoma algunas de las características del institucionalismo clásico, aunque las enriquece con otros aspectos teóricos y empíricos, por lo que la nueva versión es notablemente diferente a la anterior (Peters, 2003: 14-15).

El “redescubrimiento de las instituciones” (March y Olsen, 1997) en los análisis politológicos es, como se ha destacado, el resultado de la reacción frente a los excesos de los movimientos conductistas y de elección racional. Las bases teóricas de ambos enfoques anulaban el espacio necesario para el estudio de las instituciones políticas como objeto de análisis. A partir de entonces, las instituciones desaparecieron de la agenda de investigación y la ciencia política se redujo al estudio de los fenómenos y los procesos políticos partiendo

de las decisiones individuales, olvidando que la política debe ser interpretada como una interacción entre comportamientos e instituciones (Sartori, 2004). March y Olsen criticaron los enfoques conductistas y de elección racional por ser contextualistas, reduccionistas, utilitaristas, instrumentalistas y funcionalistas (March y Olsen, 1997: 33), y propusieron una nueva teoría que remplazara estas cinco características, por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis de las ciencias sociales. Por tanto, como señala Mari Luz Morán (1998), con el nuevo institucionalismo se asiste a un retorno importante de la categoría institución como variable significativa en el análisis político, por lo que el neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, al afirmar que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales (Morán, 1998:22-23).

La finalidad de los estudios políticos del nuevo institucionalismo, a diferencia de los modelos racionalistas y conductistas, no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de las metas colectivas en la sociedad. En consecuencia, el objeto de estudio ya no se centra en el individuo y sus preferencias, sino en el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y que determinan su marco institucional (Vergara, 1997: 9-10). Otra diferencia fundamental entre el neoinstitucionalismo y los enfoques teóricos anteriores, se deriva de la importancia que le atribuyen al entorno o al contexto en el que se desenvuelven los actores. Si las corrientes racionalistas prestan poca atención al entorno, los neoinstitucionalistas remarcan la relevancia del contexto social, económico y político en el que se mueven los agentes gubernamentales, ya que influye en los individuos, en su comportamientos y en la adopción de sus decisiones (Perlman y Pineda, 2006).

Aunque el nuevo institucionalismo peca de no tener un pensamiento único es pertinente destacar, antes de avanzar por sus diferentes corrientes, una serie de postulados básicos que caracterizan a este marco teórico y que son comunes a todos los movimientos neoinstitucionalistas. Peters (2003) distingue entre cuatro elementos principales. El primero y más importante es que una institución es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno, y que esta estructura puede ser formal o informal. Por tanto, una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores. Una segunda característica es que la institución mantiene un cierto grado de estabilidad a lo largo del tiempo, es decir, las instituciones tienden a ser duraderas y no cambian de un día para otro. El tercer rasgo es que la institución afecta al comportamiento individual, por lo que restringe, de manera formal o informal, las conductas de sus miembros. Esta visión concibe a las instituciones como reglas (formales e informales), como un medio para prescribir, proscribir y permitir conductas. En

este sentido, existe una dependencia recíproca entre instituciones y actores. Esta vinculación conlleva a que los comportamientos de los actores institucionales se vean limitados por el marco institucional y que, al mismo tiempo, los actores se conviertan en agentes del cambio, que influyan en la evolución institucional. Por último, entre los miembros de una institución debe haber cierto sentido de valores compartidos, una cultura común (Peters, 2003:36-37).

2.2.2. Los enfoques neoinstitucionalistas

El nuevo institucionalismo no es un marco teórico homogéneo, por el contrario, se pueden diferenciar varias vertientes, metodologías y enfoques en el análisis (North, 2006:13). Por ello, Powell y DiMaggio (1999) afirman que a la hora de concretar lo que se entiende por nuevo institucionalismo “es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que *no* es que sobre lo que *es*” y que existen varias razones que sustentan esta ambigüedad. En concreto, los estudiosos que han escrito sobre las instituciones a menudo se han centrado en una definición causal. Además, el nuevo institucionalismo tiene distintos significados en diferentes disciplinas, incluso dentro de la teoría de la organización (que da pie al nuevo institucionalismo sociológico), los institucionalistas difieren en el relativo énfasis que dan a las características micro y macro, en sus ponderaciones de los aspectos cognoscitivo y normativo, y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes de relaciones en la creación y difusión de las instituciones (Powell y DiMaggio, 1999: 33). De hecho, hay muchos institucionalismos nuevos –en la economía, en la teoría de la organización, en la ciencia política y en la elección pública, en la historia y en la sociología- casi desvinculados, excepto por una convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes. En definitiva, “el nuevo institucionalismo no es, por así decirlo, un ejemplar, sino un género, y contiene diversas especies” (Peters, 2003:14).

Las tipologías del nuevo institucionalismo son variadas y diferentes. Vergara propone una clasificación en la que distingue tres corrientes: el nuevo institucionalismo en la economía, el nuevo institucionalismo de la sociología y el nuevo institucionalismo de la ciencia política (Vergara, 1997:17-24). Immergut destaca, también, tres versiones, aunque distintas de las anteriores: elección racional, histórico y sociológico (Immergut, 1998). Hall y Taylor citan cuatro enfoques neoinstitucionalistas: el nuevo institucionalismo en la historia comparada; el nuevo institucionalismo racionalista; el nuevo institucionalismo económico; y el nuevo institucionalismo sociológico (Hall y Taylor, 1996:958-962). Por su parte, Scott coincide, en cierta medida, con Vergara (1997) al diferenciar tres tipologías neoinstitucionalistas: regulatoria (neoinstitucionalismo económico), normativa (neoinstitucionalismo de la ciencia política) y cognitiva (neoinstitucionalismo sociológico) (Scott, 1995). Peters (2003) destaca la existencia de seis versiones: la normativa, la de

elección racional, la histórica, la empírica, la internacional y la social. Thoening (2003) diferencia entre cuatro tendencias: el institucionalismo histórico, el institucionalismo normativo, el institucionalismo económico y el institucionalismo como orden social. Además, en cada uno de estos grandes enfoques del nuevo institucionalismo existen, también, subcorrientes o perspectivas de análisis distintas. En cada enfoque se da un debate interno en torno a sus categorías, lo que complica, todavía más, la aproximación hacia un modelo teórico único. Sin embargo, aunque cada una de estas perspectivas parte de raíces epistemológicas y áreas de conocimiento diferenciadas, todas ellas centran su objeto de estudio en las instituciones y en los procesos de internalización de las normas y reglas dentro de las organizaciones.

A continuación, se procede a hacer un recorrido por las características definitorias de algunas de las vertientes teóricas del nuevo institucionalismo. En concreto, aquellas que por sus aportaciones teóricas revierten y dotan de una mayor perspectiva al análisis de nuestro objeto de estudio. De este modo, la clasificación expuesta en la Tabla 2.9 recoge, teniendo en cuenta su utilidad teórica, algunas de las tipologías enumeradas por la mayor parte de los representantes neoinstitucionalistas, algunos de ellos señalados con anterioridad: el nuevo institucionalismo normativo (NIN) (entre otros, March y Olsen, 1997; Peters, 2003; Scott, 1995; Thoening, 2003); el nuevo institucionalismo histórico (NIH) (entre otros, Immergut, 1998; Peters, 2003; Thelen y Steinmo, 1992; Thoening, 2003); el nuevo institucionalismo sociológico o cognoscitivo (NIS) (entre otros, Hall y Taylor, 1996; Immergut, 1998; Meyer y Scott, 1992; Powell y DiMaggio, 1999; Scott, 1995; Thoening, 2003); y el nuevo institucionalismo de elección racional (NIR) (entre otros, Immergut, 1998; North, 2006; Peters, 2003).

Tabla 2.9. Los enfoques neoinstitucionalistas. Características definitorias

Enfoque Indicador	NIN	NIH	NIS	NIR
Matriz teórica	Las instituciones son reglas (formales e informales) que restringen o controlan las conductas de los actores	Las instituciones dependen de su modelo inicial, de su diseño institucional originario	Las instituciones son construcciones culturales. Interés por los cambios institucionales	Las instituciones se diseñan en base a criterios racionales, para lograr ciertos consecuencias o resultados
Lógica de actuación	Lógica de lo adecuado	Lógica de la dependencia o patrón secuencial	Lógica de la percepción cultural	Lógica del racionalismo instrumental, del utilitarismo
Institución-Actor	Actores deciden y actúan en base a las reglas prefijadas en la institución. Poca discrecionalidad. Preferencias endógenas	Poco interés por los actores. Actores deciden y actúan en base a las pautas del pasado. Preferencias endógenas	Actores deciden y actúan en base a su cultura, valores y símbolos adquiridos. Preferencias endógenas	Actores como sujetos-racionales, deciden y actúan para obtener beneficios y reducir costos. Preferencias exógenas
Institución-Entorno	Las instituciones dan forma al entorno, influyen e intervienen en él	Las instituciones se adaptan de manera controlada al entorno con el objeto de satisfacer sus necesidades	Las instituciones se adaptan pasivamente al entorno con el objeto de legitimar socialmente su existencia y la de sus participantes	Las instituciones cambian para mejorar su eficacia y eficiencia. El cambio se produce solo cuando la institución no da los resultados esperados

Fuente: elaboración propia a partir de Peters (2003), Immergut (1998), Scott (1995), Thoening (2003), entre otros.

a) Neoinstitucionalismo normativo (NIN)

El nuevo institucionalismo normativo entiende que las instituciones funcionan en base a sus reglas formales e informales partiendo de la “lógica de lo adecuado” y que, por ello, los individuos, ante una determinada situación, tienden a seguir o elegir conscientemente aquellos procedimientos o parámetros establecidos que identifican como los más apropiados o pertinentes (March y Olsen, 1997). Desde esta perspectiva, los individuos son vistos como agentes seguidores de reglas, de “rutinas, procedimientos convencionales, roles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías alrededor de las cuales la actividad política es construida” y de “creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que apoyan, elaboran y contradicen los roles y las rutinas” (March y Olsen, 1997).

En el NIN, las reglas y rutinas⁶⁰ se construyen en función de los eventos pasados, es decir, en base a la historia y a los valores que son inherentes a la organización y que definen su identidad, su cultura. Por ello, March y Olsen (1997) entienden que la experiencia es fundamental a la hora de interpretar y fijar las reglas y rutinas organizativas, ya que en la lógica de lo apropiado cada situación ha sido identificada previamente con una regla o norma, y son las rutinas las que con el tiempo se convierten en las reglas o en los procedimientos que definen el comportamiento correcto o adecuado. De este modo, los actores institucionales no seleccionan sus comportamientos o conductas en base a un cálculo racional de sus preferencias, sino que buscan que sus decisiones y acciones se encuentren lo más apegadas posibles a las reglas, a los procedimientos y a las tradiciones de la institución. Los actores respetan este principio, no porque se le imponga, sino porque así los han interiorizado durante el proceso de socialización. Desde este enfoque, el respeto a las normas institucionales contribuye a simplificar y limitar las perspectivas de actuación, a controlar el comportamiento o la conducta de los actores dentro de las organizaciones y a que la institución sea más o menos predecible, es decir, los actores obedecen a las normas institucionales para simplificar la realidad y, así, tomar decisiones de manera mucho más sencilla y adecuada (Zurbriggen, 2006: 71).

En esta vertiente teórica las instituciones tienen una relación activa con el entorno, con el contexto social, económico y político en el que operan, ya que no son meros instrumentos de la política, sino que intentan dar forma a sus medios ambientes. Bajo esta perspectiva, las organizaciones responsables de los asuntos públicos diseñan e implementan prescripciones que definen las reglas del juego, los actores legitimados o no para jugar y las sanciones previstas para los que no respeten las reglas, los asuntos que

⁶⁰ En este contexto la rutina se identifica con “una pauta estable de conducta” (Peters, 2003:51).

merecen ser abordados en la agenda pública y los procesos a partir de los cuáles serán encauzados los cambios (Vega Godínez, 2007:736).

Por último destacar que en el NIN, la legitimidad institucional no se mide tanto por los resultados, sino por la manera en que se toman las decisiones, si estas se ajustan a las reglas del juego o al procedimiento previsto, existe una preocupación mucho mayor en justificar las decisiones que por obtener resultados convincentes. Bajo este punto de vista, el énfasis de las organizaciones públicas se sitúa en mostrar y demostrar que ellas operan y toman sus acuerdos en base a aquellos procedimientos que se han aceptado y se han considerado correctos por la sociedad (Vergara, 1993:139). Por tanto, las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinada manera, por lo que los actores institucionales, ante determinadas situaciones, incluso pueden llegar a actuar en contra de su propio interés (March y Olsen, 1997)

b) Neoinstitucionalismo histórico (NIH)

El nuevo institucionalismo histórico (NIH) analiza las estructuras y procesos políticos desde una perspectiva centrada en el largo plazo, estudia la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. De acuerdo con el NIH las instituciones actuales al igual que sus decisiones y sus acciones se encuentran influenciadas por los equilibrios y resultados del ayer, por los arreglos institucionales del pasado. Sólo el rumbo o equilibrio original se puede ver alterado cuando se da una alta dosis de presión en el entorno político-administrativo (Thelen y Steinmo, 1992; Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003).

Este enfoque teórico entiende que la generación y solución de conflictos, así como los acuerdos entre los actores y la estructura de los resultados persisten a través del tiempo. La idea subyacente es que las elecciones realizadas cuando se diseña una institución o cuando se inicia una política tendrán una consecuencia duradera sobre esa política o institución, dándose, así, una “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003:101). Lo que propone el NIH no es un razonamiento determinista rígido y simple, su objetivo principal es llamar la atención sobre el hecho de que las decisiones adoptadas en el pasado ejercen una cierta influencia –en la medida que restringen y dan forma a las opciones disponibles- a los acuerdos emitidos en el presente. Desde esta perspectiva, las instituciones deben ser entendidas como “esquemas de evolución organizacional” (antes que un acatamiento total de su modelo inicial) y, por ello, la dependencia de rumbo no se puede equiparar a un control sistemático sobre las instituciones y las políticas, consecuencia de la pesada carga del legado histórico, sino como una pauta a seguir (Parra, 2005: 45). Por tanto, las instituciones políticas cambian y evolucionan, pero las posibilidades del rumbo actual se encuentran restringidas por el periodo inicial, por su modelo institucional primario, por las inercias del pasado. En este sentido, las relaciones entre las organizaciones político-

administrativas y los actores económicos y sociales presentan un patrón de dependencia siguen la “lógica de la secuencia o el sendero de la dependencia”.

Según el NIH, el cambio institucional no suele ser discontinuo sino incremental (Vega Godínez, 2007: 734-735) y las instituciones no pretenden influir en el entorno, sino que se adaptan a él. El cambio es también consecuencia de las acciones de los individuos e instituciones que debido a las nuevas características del ambiente y a las necesidades que son incapaces de satisfacer se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias, por lo que las reformas institucionales se entienden como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de la institución (Vergara, 1997). Esta visión implica que todo proceso de cambio requiere a su vez un proceso de adaptación paulatina, lo que Thelen y Steinmo (1992) denominan “dinamismo institucional”. El dinamismo institucional destaca el carácter incremental de las transformaciones, aunque, por otra parte, los procesos de “equilibrio discontinuo o intermitente”⁶¹, cuando se detectan brotes rápidos de cambio institucional tras largos periodos de estancamiento, también pueden introducir la posibilidad de cambios de mayor alcance y en corto tiempo. Desde este punto de vista, si el diseño institucional inicial es importante todavía lo es más el rediseño del marco institucional existente. Además, si las decisiones iniciales son inadecuadas, las instituciones deben encontrar algún medio para adaptarse o dejarán de existir, por lo que, ante este supuesto, el cambio se debe generar, siempre que exista un marco institucional dominante en vigencia, mediante la creación de una estructura superior que remplace al modelo existente (Peters, 2003:102 y 112).

El nuevo institucionalismo contextualizado se destaca como una subcorriente del NIH, en concreto, pertenece al enfoque histórico-empírico del neoinstitucionalismo. Esta categoría analítica, incorporada recientemente a la ciencia política por Nohlen (2006a), destaca la relevancia del contexto⁶² en el análisis institucional. La importancia de los factores contextuales en el análisis institucional tiene que ver con el hecho de que un acontecimiento social o político nunca se presenta aislado, sino que se encuentra insertado, siempre, en una situación histórica concreta y, por tanto, está en una interacción compleja con un multiplicidad de factores de diversa naturaleza –políticos, sociales, económicos y culturales- (Ortiz, 2006). En esta perspectiva, se parte de la premisa que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces, “el contexto hace la diferencia” (Nohlen, 2003). Por ello, Nohlen sostiene que no hay un modelo institucional ideal, sino que el mejor diseño es el que mejor funciona y que no existe una solución

⁶¹ El concepto o metáfora del equilibrio intermitente fue tomado de la teoría evolutiva neodarwiniana en biología e implica cierta dependencia ambiental para el cambio institucional (Peters, 2003).

⁶² El término “contexto” es un concepto muy vasto y complejo. Hace referencia a la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades históricas concretas (Ortiz, 2006).

universal que se pueda aplicar indiscriminadamente a cualquier caso, es decir, no se puede establecer a priori la superioridad universal de un cierto arreglo institucional, sino que hay que indagar en los sistemas políticos concretos, en el peso específico de las instituciones en el desarrollo político, sin perder de vista otros factores de índole sociopolítica, socioeconómica y sociocultural, ya que las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente (Nohlen, 2004).

En resumen, el institucionalismo contextualizado se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionalistas. No solamente, como destaca Ortiz (2006), porque se ocupa de nuevo de las instituciones políticas, sino porque toma en serio los aspectos centrales del nuevo institucionalismo, entre otros, que las instituciones tienen únicamente un significado relativo, que las instituciones despliegan diversos efectos en distintos contextos y que las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos, sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores.

c) Neoinstitucionalismo sociológico o cognitivo (NIS)

El nuevo institucionalismo sociológico o cognitivo (NIS) es una corriente que se fundamenta en los trabajos de Selznick sobre la teoría de las organizaciones (Selznick, 1948) y de Berger en la sociología del conocimiento (Berger y Luckman, 1967).

Este enfoque no solo estudia a las instituciones desde su ámbito formal, sino también cultural y social, es decir, combina la cultura y las estructuras con las rutinas y los procesos, al considerar que son los canales a través de los que las instituciones cobran forma y se transmiten, dando sentido y significado al comportamiento de los individuos. Por ello, las instituciones no son sólo reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea (Meyer y Scott, 1992). Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas, lo que uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y las tradiciones institucionales son el resultado de un proceso de construcción de la realidad, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos interpretan y explican sus decisiones y sus actuaciones (Powell y DiMaggio, 1999; Meyer y Scott, 1992; Meyer y Rowan, 1999).

Estas reglas de actuación de origen cultural van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes institucionales, hasta que llegan a alcanzar un grado de consolidación o institucionalización que determina la configuración de sus percepciones, sus interrelaciones y sus intereses. En consecuencia, la percepción del

mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional, y si algún procedimiento o curso de acción no existe, los actores no podrán considerarlo como una alternativa en sus actuaciones. De este modo, los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona el marco institucional (Zurbriggen, 2006: 71).

En resumen, los ejes centrales del NIS son la cultura y los elementos cognitivos, las instituciones son consideradas como variables independientes (Powell y DiMaggio, 1999), en este sentido, la institución se concibe como un marco de referencia cultural que determina el comportamiento de los individuos. En el NIS no cabe ningún tipo de ejercicio racional, las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (March y Olsen, 1997: 23-24).

Por otro lado, El NIS se distingue por aportar a la teoría del nuevo institucionalismo una serie de conceptos o indicadores que permiten abordar el análisis de las instituciones desde una perspectiva dinámica, por “construir un aparato conceptual” capaz de describir y explicar tanto el proceso de institucionalización, como el proceso por el cual una organización de reciente ingreso a determinado campo organizacional⁶³ internaliza las formas organizacionales y culturales en ese campo (Vergara, 1993:133-134). Estos conceptos claves, y procedentes de la teoría de la organización, son los siguientes (Salvador, 2001): isomorfismo institucional; desacople; procesos de cambio institucional; y procesos de institucionalización.

El isomorfismo institucional se refiere al proceso de adaptación al medio ambiente que emprende una organización ante la existencia de muchas situaciones de incertidumbre. Ante esta circunstancia, la organización tiende a adoptar o a reproducir fórmulas o iniciativas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, generando un proceso de homogenización de prácticas que se consideran eficaces para resolver problemas. Meyer y Rowan apuntan al respecto que “las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizados” (Meyer y Rowan, 1999), en especial, cuando sus objetivos no están claramente determinados y no disponen de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados. Con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación, tanto

⁶³ Un campo organizacional se constituye por un conjunto de organizaciones relacionadas funcionalmente y pertenecientes a un rubro de actividad similar. En cada campo organizacional se ha institucionalizado un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas las organizaciones incluidas en ese campo. La pertenencia a un campo, a una realidad institucional particular y compartida, permite a las organizaciones interpretar el mundo de manera relativamente uniforme. Del mismo modo, la estructura, cultura y comportamiento de toda organización dependen en alto grado de las características del campo donde se encuentran (Vergara, 1993:133).

a nivel formal como informal, aceptados por el contexto de la organización, ésta tiende a legitimarse y a aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social suele realizarse en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta (por su eficacia o eficiencia). De este manera, el isomorfismo institucional contribuye a legitimar a la organización (Ramió y Salvador, 2005).

Powell y DiMaggio (1999: 109-113) destacan tres tipos de isomorfismo institucional: isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético, e isomorfismo normativo. El isomorfismo coercitivo es la consecuencia de las presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y pautas de funcionamiento. Se asocia, aunque no exclusivamente a los mandatos legales establecidos por el Estado, ya que el entorno legal afecta a muchas organizaciones y, en especial, a las administraciones públicas. El isomorfismo mimético es el resultado de los procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por la ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considera más legítimo o exitoso. El isomorfismo normativo se refiere al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se consideran “mejores prácticas” y que por tanto hay que reproducir. La formación y la legitimación basada en conocimientos especializados, por un lado, y las redes de profesionales, por otro, son los canales a través de los cuales tiene efecto este tipo de isomorfismo.

De este modo, el seguimiento de ciertas “modas” o referentes conceptuales, ya sea mediante el isomorfismo normativo, o bien por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presentan como aspectos que hay que considerar en las dinámicas de transformación de las administraciones públicas (Ramió y Salvador, 2005).

El concepto de decoupling o “desacople” muestra el desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer y Rowan, 1999). El decoupling es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

Respecto al cambio institucional, uno de los elementos a considerar son los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (Scott, 1995). De

nuevo resulta clave la definición de la red de entidades con las que la organización se relaciona y de las cuales recibe influencias, aunque diversos autores resaltan la importancia de las dinámicas institucionales generadas en el propio seno de la organización. En este sentido, Jepperson (1999) identifica una tipología de cambio institucional (formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización), apuntando en la mayor parte de los casos hacia fuentes exógenas de cambio (contradicciones con el entorno, con otras instituciones, o con el comportamiento social predominante), que detienen los procesos de reproducción institucional. Sin embargo, esta visión no niega la posibilidad de que el cambio institucional sea generado de forma endógena.

La consideración de las instituciones como limitadoras y también como orientadoras de la actividad generada en las organizaciones, a nivel formal e informal, no supone anular la capacidad de las organizaciones para introducir modificaciones e innovar en las pautas establecidas por su entorno de referencia. Al contrario, las instituciones presentan una dualidad de constricción/libertad en tanto que vehículo para la actividad organizativa. Por ello, “las instituciones no son tan solo estructuras constreñidoras de la acción; todas las instituciones favorecen y limitan (la acción de los agentes implicados) simultáneamente” (Jepperson, 1999: 146).

En conexión con el cambio institucional, los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción institucional. “A través de los procesos de institucionalización, las creencias creadas socialmente son asumidas (sin discusión) y se convierten en la forma natural de actuar” (Singh, Tucker y Meinhard, 1999). La aceptación de una pauta de actuación por parte de un conjunto de actores, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recurre a esta pauta de actuación en respuesta a un mismo estímulo, sin cuestionar su origen o mantenimiento, y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta.

Tolbert y Zucker (1996: 180-185) identifican tres fases en el proceso de institucionalización. La primera es la de habitación o preinstitucionalización, en esta fase se produce en desarrollo de respuestas a cambios procedentes del equilibrio existente. A partir de su uso reiterativo, la institución incipiente va ganando legitimidad y las respuestas se convierten en recursos habituales para afrontar nuevas situaciones. La segunda etapa es la de objetivación o de semi-institucionalización, en este periodo de la vida institucional se desarrolla cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor de una nueva institución, así como el incremento del número de organizaciones que la adoptan. Por

último, se da la sedimentación o fase de consolidación, cuando las nuevas normas y prácticas han pasado las fases de habituación y objetivación, a partir de entonces estas reglas se arraigan en el entramado institucional, independientemente de la permanencia o no de los agentes y las condiciones que propiciaron las fases anteriores.

En definitiva, el NIS concede una gran relevancia al proceso de institucionalización y a los procesos de cambio institucional. Según esta perspectiva teórica, el cambio se produce a través de la institucionalización o la desinstitucionalización, a través del aumento de roles o características a la institución (compromisos más firmes con los marcos cognitivos) o bien debilitando estos compromisos. Bajo este enfoque una buena institución será aquella que se adapta de una manera eficaz a las presiones externas, hacia el isomorfismo, con independencia que el cambio se produzca por mimesis, coerción o regulación normativa (Peters, 2003:162).

d) Neoinstitucionalismo de elección racional (NIR)

Los principales representantes del neoinstitucionalismo de elección racional (NIR) o económico se centran en el agente, actor o individuo y conciben a las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Shepsle, 2007). En base a ello, los individuos se consideran sujetos racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad –en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados (March y Olsen, 1997: 23). Por tanto, las decisiones y actuaciones de los actores institucionales responden a la “lógica del intercambio”, es decir, a un conjunto fijo de preferencias individuales, exógenas a las instituciones y ordenadas racionalmente, por lo que las instituciones determinan los intercambios pero no influyen en las preferencias (Peters, 2003).

Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cuál los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, las instituciones condicionan el comportamiento de los distintos actores en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Bajo este punto de vista, las instituciones son productos de la acción humana, no son creadas necesariamente para ser eficientes en la sociedad, su origen, diseño y evolución responde a intereses de los más poderosos, de los agentes que detentan el poder (Zurbriggen, 2006:69). En el mismo sentido se pronuncian Kiser y Ostrom (1982)⁶⁴ al especificar que las instituciones son reglas que los individuos usan para determinar qué y quién se incluye en la toma de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en que secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales en las

⁶⁴ Citado por Peters (2003)

decisiones colectivas. De este modo, el papel de las instituciones en la actividad política es una forma de acotar la incertidumbre en la acción y en los resultados políticos.

En el NIR, el cambio institucional obedece siempre a patrones racionales, a los intereses de los actores, quienes son capaces de rechazar o apoyar cualquier reforma institucional en base a sus intereses, en torno a lo que ellos les resulte más o menos conveniente (North, 2006). Las conductas o comportamientos de los actores no se deben a fuerzas históricas impersonales, sino a un cálculo estratégico y, por ello, la creación e implantación de instituciones se encuentra supeditada a los acuerdos de los actores más relevantes; quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva (Hall y Taylor, 1996). Por tanto, esta corriente pone en énfasis en la interacción estratégica, en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa de que los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en función de unas utilidades y objetivos, y de este modo, los procesos de interacción determinarán los resultados políticos.

Por otro lado, si bien los actores institucionales intervienen en el diseño o las reformas institucionales con la finalidad de conseguir ciertos beneficios, es importante matizar que, en este enfoque, las instituciones también restringen el comportamiento de los individuos, son mecanismos que canalizan y constriñen la conducta individual, moldean las decisiones individuales, por lo que aunque los individuos diseñen y creen las instituciones, luego sus acuerdos y actuaciones son restringidos por éstas (Peters, 2003).

Por último, el NIR entiende que la legitimidad de las instituciones no proviene de seguir los procedimientos aceptados, como defienden el NIN y el NIS, sino de los resultados que se obtienen en el arreglo institucional (North, 2006). De este modo, una institución tendrá problemas de legitimación cuando no pueda garantizar resultados justos a los participantes: porque no sea capaz de obligar a todos los actores a seguir las reglas del juego o porque los resultados producidos por el entramado institucional vigente dejen de ser considerados como justos por un grupo social determinado (Vergara, 1993:140).

2.2.3. Las aportaciones de los enfoques neoinstitucionalistas al análisis de la AE española y de la JEC

Los enfoques neoinstitucionalistas que se han abordado en las páginas anteriores aportan conjuntamente un marco teórico fundamental para el análisis del objeto de estudio que da cuerpo a esta investigación: la AE española y el personal al servicio de la JEC, en concreto, de su personal rector (el que adopta las decisiones).

Tal y como se puede observar en la Tabla 2.10, cada una de las perspectivas enunciadas (NIN, NIH, NIS y NIR) contribuye de diferente manera a dotar de un mayor

contenido y profundidad teórica a aspectos determinados de la investigación: origen y evolución de la AE (NIH); la articulación de la independencia formal de la JEC, la racionalidad normativa y la lógica de lo apropiado como motores de conducta en el personal rector del órgano supremo de la AE (NIN); el funcionamiento real de los órganos electorales, las incidencias de las pautas culturales en los comportamientos de los miembros de la AE, el isomorfismo institucional y la legitimidad de los órganos electorales (NIS); el grado de racionalidad de los actores institucionales en el diseño de la AE española y las restricciones formales previstas para neutralizar su posible afán desmedido en lograr el máximo beneficio particular o personal (NIR). A continuación, en los apartados siguientes se desarrollan cada una de la dimensiones neoinstitucionalistas detallando sus contribuciones concretas al objeto de estudio.

Tabla 2.10. Los enfoques neoinstitucionalistas y el análisis de la AE española

Tipo NI	NI- Perspectiva de estudio	AE y NI- Objeto del análisis
NIH	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Análisis de la institución desde una perspectiva histórica y temporal ➤ Análisis de la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo ➤ La importancia del contexto institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Origen y evolución de la AE española a lo largo del tiempo (modelo inicial, cambios progresivos, transformaciones parciales o totales del diseño original, etcétera) ➤ El modelo de AE en sus distintos contextos
NIN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las instituciones son reglas y procedimientos y los actores institucionales fijan sus conductas en base a estos parámetros (la lógica de lo apropiado) ➤ Análisis de cómo han influido las instituciones en el medio ambiente, cómo se han diseñado e implantado las reglas del juego 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cómo se articula la independencia-formal de la JEC en el marco institucional. El personal de la JEC y la independencia e imparcialidad en la adopción de las decisiones y en el desarrollo de sus actuaciones (racionalidad normativa-lógica de lo apropiado) ➤ El diseño e implantación del modelo de organizativo de la AE y su impacto en el entorno
NIS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La cultura institucional es la que fija las conductas o los comportamientos de los actores institucionales ➤ Interés por el isomorfismo institucional, los procesos de desajuste, los procesos de cambio y los procesos de institucionalización 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cómo funcionan realmente los órganos electorales ➤ Cómo determinadas pautas culturales inciden en el comportamiento o en las conductas del personal de la AE. ➤ El peso de los referentes institucionales. El isomorfismo institucional y la legitimidad de la AE
NIR	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las instituciones surgen a raíz de las elecciones racionales hechas por los distintos actores con el objeto de conseguir ciertos beneficios, aunque las instituciones restringen también esta maximización de logros 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grado de racionalidad de los actores institucionales en el proceso de diseño de los órganos electorales ➤ Las restricciones institucionales para neutralizar la tendencia desmedida a maximizar beneficios de los miembros de los órganos electorales

Fuente: elaboración propia.

a) El NIH y el origen y la evolución de la AE española

El NIH se utiliza como soporte teórico fundamental para estudiar el origen y la evolución de la AE española a lo largo del tiempo, pero en relación con el contexto social, económico y político que impera en cada momento histórico.

Este enfoque permite interpretar en qué medida se ha tenido en cuenta el diseño original de la estructura electoral en su configuración actual y cómo ha evolucionado este modelo a lo largo de la historia, en base a los factores contextuales. De este modo, es posible apreciar si los cambios acontecidos, en cada etapa histórica, en las instituciones al servicio de la administración y control de las elecciones han sido progresivos (han supuesto solo un perfeccionamiento o rediseño del modelo institucional inicial) o fundamentales (se ha llevado a cabo una transformación considerable de la estructura original). Lo que permite

corroborar el grado de perdurabilidad, estabilidad, adaptabilidad, continuismo y/o transformación del diseño inicial de la AE española desde una perspectiva histórica, temporal y contextual.

La investigación se inicia haciendo un recorrido por los orígenes más remotos de la AE, en concreto, se parte de la fecha (1810) en la que se diseñó e implantó su primer modelo institucional. Este diseño inicial perduró y condicionó, en cierta medida, el modelo de administración y control electoral que se fue implantando e institucionalizando a lo largo del siglo XIX, el modelo de AE gubernativa. Esta estructura inicial aunque se fue modificando o rediseñando tanto en el aspecto interno (nuevos órganos y tipologías de personal) como en el ámbito funcional (ampliación de competencias) también mantuvo la mayor parte de sus elementos constitutivos durante todo este periodo.

Los cambios o rupturas que se produjeron respecto al modelo inicial de AE y que tuvieron como consecuencia la introducción de una nueva estructura electoral caracterizada por su independencia y especialización se van fraguando, poco a poco, a partir de las demandas o presiones que surgen en el entorno político-administrativo. De este modo, la AE se fue adaptando de una manera gradual o progresiva a las transformaciones históricas que se derivaron del contexto social, económico y político (extensión del sufragio, mayor cultura política, nacimiento de la opinión pública, consolidación de los partidos políticos, etcétera). Las interrupciones en el equilibrio inicial solo se ocasionaron a partir del surgimiento de rápidos brotes de cambio institucional tras un largo periodo de estancamiento, en este caso, tras el periodo franquista. De este modo, aunque a principios del siglo XX ya se evidenciaron algunos cambios en el diseño institucional de la AE (incorporación del personal judicial en su estructura), será a partir de la transición política española cuando se apueste definitivamente por un nuevo diseño institucional y por la implantación definitiva de un modelo de AE independiente y profesionalizada, en vistas de legitimar y garantizar la celebración de las primeras elecciones democráticas, tras el largo periodo franquista, en el incipiente sistema político democrático. Esta AE neutral y profesionalizada se fue perfeccionando y consolidando hasta desembocar en su modelo institucional actual, donde se da una clara independencia-formal en su estructura interna, que como contraposición a sus orígenes más remotos evidencia un alejamiento notable con respecto al modelo gubernativo y altamente politizado que imperó en sus inicios.

b) El NIN y el personal al servicio de los órganos electorales

Si el NIH se utiliza como dimensión teórica fundamental para reflejar las transformaciones que se ha producido en la estructura organizativa de la AE desde una perspectiva histórica, a la hora de abordar el análisis del personal al servicio de los órganos electorales, en general, y del órgano supremo de la AE española, en particular, se ha tenido

que recurrir a otros enfoques neoinstitucionalistas, ya que la unidad de análisis desde la perspectiva histórico-institucionalista no se centra en los individuos, sino en las organizaciones y en las instituciones (March y Olsen, 1997), el NIH no se ocupa de la relación existente entre los individuos que componen las instituciones y las instituciones en las que actúan (Peters, 2003:110).

Para el estudio de los comportamientos o conductas de los miembros de la JEC, sobre todo, en lo relacionado con la adopción de las decisiones en la institución electoral, se ha recurrido al enfoque normativo del neoinstitucionalismo. El NIN entiende (al igual que institucionalismo histórico-contextualizado de Nohlen) que las acciones de los miembros de una organización se desarrollan en función de sus contextos institucionales, dependen del marco legal-institucional. En este sentido, el diseño formal de una institución afecta y guía la conducta del personal que la constituye. Bajo este punto de vista, los individuos tienden a comportarse de acuerdo a los procedimientos o normas institucionales, sus decisiones y actuaciones atienden a la lógica de lo apropiado o de lo correcto, a las reglas y valores que dan sustento a la institución. Estos actores obedecen a las normas institucionales, entre otras razones, para “reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones” (Zurbriggen, 2006:71). Por ello, las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y aunque estos elijan de una manera consciente su forma de actuar, sus elecciones siempre dependerán de los parámetros establecidos a través de los valores institucionales dominantes (Peters, 2003:51).

Si estos elementos teóricos se aplican al estudio de la estructura interna del órgano supremo de la AE, el análisis se concentra en el diseño formal de la JEC y en el cómo afecta este marco institucional a las actuaciones del personal a su servicio, sobre todo, a los miembros encargados de adoptar las decisiones. A lo largo de la investigación, se puede apreciar como las conductas y comportamientos de los miembros que conforman la estructura organizativa electoral se encuentran ampliamente reguladas, controladas y constreñidas por el modelo institucional imperante, tanto en lo relacionado con vertiente interna (toma de decisiones) como externa (actividad funcional)⁶⁵. En la actualidad, el marco institucional de la AE española se caracteriza por ser un modelo garantista, es decir, en el que se asegura un alto grado de independencia, imparcialidad y neutralidad política en su personal. Sin embargo, la consolidación definitiva de este modelo es fruto de un proceso histórico, en el que no solo intervienen (como se verá) variables normativas e históricas, sino también sociológicas y de elección racional.

En el caso concreto del personal rector de la JEC (el que adopta las decisiones) esta independencia-formal se ha articulado a través de la implantación de una serie de variables

⁶⁵ Véase capítulo 5 de la investigación, “El modelo institucional de la AE española (1985-2008)”.

institucionales. En primer lugar, los miembros de la JEC deben poseer un alto perfil profesional, ya que los candidatos a personal rector provienen tanto del poder judicial como de las instancias universitarias, y en los dos casos pertenecen a las categorías profesionales más altas de sus respectivas carreras administrativas. En segundo término, el procedimiento o el sistema de selección de los vocales del órgano supremo electoral se ha caracterizado, también, por su racionalidad y objetividad: el sorteo (vocales judiciales) y la elección parlamentaria⁶⁶ (vocales académicos). Por último, al personal de la JEC se le ha reconocido la inamovilidad en el cargo, lo que refuerza todavía más su independencia e imparcialidad. Es más, los órganos electorales tienen como cometido principal aplicar el procedimiento electoral vigente (el marco normativo electoral) y, por ello, sus decisiones y actuaciones se encuentran sujetas a la racionalidad normativa, a la aplicación estricta de la ley.

Por otro lado, desde la vertiente institucionalista normativa, la legitimidad de la AE no se mide a través de los resultados logrados, sino en base a cómo se toman las decisiones, si estas se ajustan o no a las reglas del juego o procedimientos previstos (Vergara, 1993:139) lo que induce, en algunos casos, a que los actores institucionales adopten acuerdos que incluso vayan en contra de su propio interés (March y Olsen, 1997). Este hecho se evidencia en algunos de los vocales los órganos electorales, en concreto, en aquellos que son seleccionados por los partidos políticos. El personal de las Juntas Electorales elegido por las fuerzas políticas debe actuar, en el seno del órgano electoral en cuestión, ateniéndose no a sus intereses políticos y partidistas, sino guiándose por criterios objetivos e imparciales, en base a las normas y a los valores institucionales, que por otro lado, son los que rigen el funcionamiento de la AE. De este modo, el enfoque normativo del neoinstitucionalismo permitirá corroborar si, hoy en día, la AE española goza de una clara legitimidad institucional o formal, y si en la adopción de sus acuerdos y en el ejercicio de sus actuaciones prima la estricta aplicación del procedimiento electoral vigente.

c) El NIS y el funcionamiento real de la AE española y de la JEC

La vertiente sociológica del institucionalismo es otro de los modelos teóricos que contribuyen a explicar nuestro objeto de estudio. Este enfoque permite ampliar tanto el análisis histórico de la AE, en lo que afecta al cambio y al proceso de institucionalización y consolidación, como la relación existente entre la institución electoral y sus actores, ya que los neoinstitucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales, por lo que el ámbito de análisis ya no se situaría en el “deber ser” institucional sino en el “ser”, en el cómo funcionan realmente las instituciones.

⁶⁶ Como se verá en el capítulo 8 de la tesis doctoral, “El personal rector de la Junta Electoral Central”, la intervención parlamentaria puede contrarrestar, en algunos casos, la independencia e imparcialidad de la estructura interna del órgano supremo de la AE.

El énfasis de los estudios cognitivos se concentra en la percepción y en la cultura de los actores institucionales. Por ello, a través de esta corriente se ha pretendido comprender cuál ha sido el funcionamiento real del órgano supremo de la AE, cuáles son los modelos alternativos de conducta que priman entre los miembros de la JEC. Sobre todo, porque la pertenencia a una determinada profesión genera una tendencia a percibir los problemas y sus soluciones de una forma concreta, es decir, origina un tipo específico de marco cognitivo y cultural, en el que se distinguen ciertas rutinas de trabajo, símbolos y pautas de comportamiento. De este modo, y a diferencia del NIN, el enfoque sociológico no se centra el análisis en el comportamiento adecuado, sino que determina la manera en la que los actores institucionales interpretan los datos tomados del entorno. Por tanto, el enfoque cognitivo o sociológico contribuye a analizar cómo los miembros de la institución reciben los insumos en función de los cuáles adoptan las decisiones, a diferencia del enfoque normativo que se centra en cómo se toman las decisiones (Peters, 2003:156).

El NIS permite analizar cómo la cultura institucional revierte en las decisiones y actuaciones de los actores que componen las instituciones electorales y cómo suele ayudar a afianzar o menoscabar la racionalidad normativa. Si se observa y analiza el ámbito de procedencia del personal que compone los órganos electorales, es decir, su proceso de socialización antes de su incorporación a la AE. En la actualidad, los candidatos y futuros miembros de la AE suelen poseer, antes de su ingreso en la institución electoral, una cultura administrativa asociada a determinadas esferas burocráticas especializadas (poder judicial y mundo académico –juristas, politólogos y sociólogos-). Este conjunto de rutinas y pautas de comportamiento propios de su institución de procedencia denotan una gran afinidad con la cultura inherente al órgano electoral, en la que la imparcialidad y la neutralidad política son las directrices básicas y los valores-guía de las decisiones y actuaciones del personal que constituye la estructura interna de la AE. De este modo, el personal al servicio de los órganos electorales ya cuenta con cierta experiencia adquirida que reforzará el desarrollo de sus cometidos en la AE. Una concreción de esta práctica se vislumbra en la toma de decisiones de la JEC. El personal del órgano supremo de la AE suele adoptar sus acuerdos por consenso, a pesar de que esta medida no se recoge en el procedimiento electoral vigente. Sin embargo, los miembros de la JEC han entendido que esta forma de actuar refuerza la legitimidad social de la institución y, por ello, la han incorporado a sus costumbres o códigos de conducta.

Por otro lado, en el NIS se presta una especial atención a cómo las instituciones suelen utilizar los referentes del entorno para reajustar sus actuaciones. Desde esta óptica, las actuaciones de los actores institucionales cuando operan en entornos inestables, donde los criterios de éxito y fracaso son ambiguos, cambiantes o conflictivos, y cuando sus dinámicas de actuación no son bien entendidas, la tendencia a seguir suele ser el buscar

referentes legitimados que faciliten sus decisiones y actuaciones, que se adopten arreglos y fórmulas institucionales ya aceptadas y consolidadas en el entorno de referencia. Este proceso de isomorfismo institucional se denota en el caso del personal de la JEC. Para paliar estos déficits informativos del entorno, los miembros del órgano supremo de la AE suele recurrir tanto a las rutinas establecidas en la institución a la que pertenecen como a la cultura inherente al grupo profesional con el que se identifican. De este modo, refuerzan su profesionalidad y la legitimidad no solo institucional, del órgano electoral al que pertenecen, sino, también, de las elecciones y del sistema político democrático en su conjunto.

d) El NIR y los factores estratégicos en el diseño del modelo institucional de la AE española

En el análisis de la AE española y del personal al servicio de la JEC, el NIR aporta una nueva perspectiva que profundiza y dota de un mayor significado al objeto de estudio. El NIR enriquece las distintas corrientes del nuevo institucionalismo, porque si bien es cierto que en el nacimiento, evolución y concreción del modelo institucional de la AE intervienen variables históricas, normativas y sociológicas (causas inductivas), en el diseño de los órganos electorales, también, se destacan indicadores estratégicos (causas deductivas). Bajo este último punto de vista, las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores, de su racionalidad, su constitución responde a factores exógenos, producto de las preferencias de éstos.

Si se observa la negociación política parlamentaria que dio lugar al procedimiento electoral y al modelo de la AE vigente, se puede apreciar como los actores institucionales actuaron de una manera estratégica o racional cuando expusieron y defendieron sus argumentaciones en la sede parlamentaria. Sobre todo, porque no se puede olvidar que los partidos políticos son juez y parte en la concreción del marco electoral: por un lado, son los que participan en la concreción de las reglas del juego electoral y, por otro, son los interesados indiscutibles en los resultados electorales. De este modo, los actores políticos se pueden identificar como sujetos racionales cuyas motivaciones se centran en la consecución de los máximos beneficios profesionales y partidistas. Los beneficios no solo se pueden llegar a lograr mediante la creación de un modelo institucional que responda a cierta racionalidad, que se encuentre acorde con los objetivos perseguidos, sino, también, perteneciendo a una institución eficaz y eficiente, ya que esta circunstancia repercute positivamente en la vida profesional de los individuos.

Por tanto, los elementos básicos de esta perspectiva teórica se pueden apreciar en los debates parlamentarios que dieron lugar al procedimiento electoral vigente, en los que se conformó el modelo actual de AE. En las posiciones mantenidas por las élites parlamentarias se vislumbra un claro ejemplo de elección racional, sus motivaciones se

basaron en la “lógica de la desconfianza” (Schedler, 1999b: 189). En este sentido, la desconfianza de los partidos políticos hacia sus oponentes llevó a adoptar un modelo institucional claramente eficaz y eficiente, que garantizase la objetividad, la transparencia, la igualdad y el respeto a las reglas del juego electoral, y en el que la vertiente interna quedara desvinculada de las esferas políticas y gubernativas. Tampoco se puede obviar, que aunque en el diseño de la AE se destaquen aspectos que se incardinan a la perspectiva neoinstitucionalista de elección racional, en este modelo institucional electoral se mantuvo un cierto grado de continuidad o conservadurismo con respecto a la estructura organizativa que imperó en la transición política española, donde se llevaron a cabo, también, arduas negociaciones políticas e intervinieron variables de elección racional entre los distintos grupos parlamentarios participantes. En consecuencia, la estructura administrativa al servicio de la gestión y supervisión de las elecciones no se origina (como defienden los autores de esta corriente –NIR-) a partir de una “tabla rasa” (Peters, 2003:76), la trayectoria histórica, las inercias del pasado, adquieren, también, una gran relevancia en la conformación de su modelo institucional actual.

Sin embargo, a pesar de que en el procedimiento electoral vigente se recoge un modelo de AE que se caracteriza por su independencia y especialización, el partido del gobierno y el principal partido de la oposición (las fuerzas políticas que ostentaban un mayor poder o representación parlamentaria) vieron reforzadas, también, sus posiciones en el resultado final, en particular, en lo que se refiere a la selección del personal al servicio de la JEC. La independencia y neutralidad política en la estructura interna de la AE se contrarrestó, en cierta medida, al otorgar a los propios partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios, la facultad de elegir una parte considerable de los miembros del órgano supremo electoral (a cinco de sus trece miembros). De este modo, el diseño interno de la AE (en concreto, de la JEC) favoreció y fortaleció a los grupos parlamentarios mayoritarios en dos sentidos. Primero, estos grupos asumieron el liderazgo en la gestión, en la supervisión y en la selección de los candidatos y futuros miembros del órgano rector de la estructura organizativa electoral. En segundo lugar, esta designación racional puede desembocar en que los criterios adoptados en la elección vayan más allá de la idoneidad y competencia profesional de los candidatos (catedráticos de universidad), priorizándose, además, la afinidad ideológica con el partido político que presenta la propuesta.

Por otro lado, el NIR completa las bases teóricas para el estudio del comportamiento del personal al servicio del órgano supremo de la AE no solo desde el punto de vista de la canalización de los beneficios sino también a la hora de analizar como se restringen las tendencias de maximizar sus preferencias dentro del marco institucional. Las restricciones institucionales en las conductas de los componentes de la JEC, en especial, de aquellos que son designados por los partidos políticos, tienen por finalidad alejar cualquier sombra de

duda que ronde sobre la excesiva politización o falta de neutralidad política en sus decisiones y actuaciones. Las garantías institucionales que pretenden reducir los posibles excesos de los miembros del órgano supremo de la AE son aquellas que se han destacado a la hora de abordar su diseño formal en la vertiente neoinstitucionalista normativa (inamovilidad, perfil profesional específico, etcétera). El diseño de este modelo institucional claramente garantista responde a la lógica del intercambio, ya que todos los grupos parlamentarios (actores principales e interesados indiscutibles en los procesos electorales) entendieron, negociaron, en mayor o menor medida, y consensuaron que era necesario un modelo de gestión y supervisión electoral caracterizado por una alta independencia-formal con respecto a las instancias políticas y/o gubernativas. Un modelo que beneficiara a los actores políticos, a la legitimidad de los procesos electorales y que dotara de una mayor calidad al sistema político democrático en su conjunto.

Una muestra palpable de estas restricciones institucionales se aprecia en el sistema de selección de los miembros de la JEC designados en la sede parlamentaria. En este sentido, el proceso de designación se ha intentado objetivar y hacer más transparente, con el objeto de contrarrestar posibles discrecionalidades de los grupos parlamentarios mayoritarios. Para ello, se ha creado un órgano parlamentario cuya finalidad ha sido controlar y supervisar los nombramientos (la Comisión Consultiva de Nombramientos). Sin embargo, esta medida institucional, como se verá en los últimos capítulos de esta tesis electoral, no ha logrado dotar de una mayor transparencia al sistema de designación. Los candidatos cuando concurren en sesión pública al órgano de control ya han sido consensuados previamente por los partidos políticos, por lo que la participación en la selección queda restringida a los partidos minoritarios, circunstancia que se ha manifestado por algún grupo parlamentario minoritario en las reuniones de la comisión. Por tanto, más allá de la implantación de procedimientos que permiten objetivar la designación de los candidatos a personal rector de la JEC, los grupos parlamentarios siguen utilizando criterios de elección racional a la hora de seleccionar al futuro personal del órgano supremo de la AE. En definitiva, como dice Sartori, la noción de libertad y deliberación en las decisiones políticas como tal no existe, por el contrario se adopta el sistema que más beneficia a los intereses de quienes más poder de decisión tienen (Sartori, 1994: 10-40).

6.3. Conclusiones

En el estudio de la AE española y del personal al servicio de la JEC, en concreto, de su personal rector se ha optado por un marco teórico bidimensional. Por un lado, se ha destacado como pilar teórico fundamental la teoría de la democracia, en particular, de la democracia liberal-representativa; y por otro, el nuevo institucionalismo, el compendio de

corrientes teóricas que ayudan a estudiar las instituciones de los regímenes políticos democráticos.

El recorrido por la teoría de la democracia ha permitido situar el objeto de estudio en la teoría de la democracia liberal-representativa, aquella en que las elecciones se configuran como el instrumento fundamental en la designación de los gobernantes. Por tanto, se ha evidenciado como la democracia y las elecciones son dos conceptos interrelacionados en los regímenes políticos representativos. Sin elecciones no hay democracia representativa y, por tanto, tampoco órganos de administración y supervisión de los procesos electorales. En consecuencia, la AE adquiere su sentido en aquellos regímenes políticos en los que las elecciones periódicas se encuentran previamente institucionalizadas. Sin embargo, a lo largo del capítulo se ha podido comprobar como la democracia es un concepto dinámico que se va transformando en base a las necesidades y características propias del entorno social, económico y político. Por ello, en los inicios del régimen representativo y en sus primeros modelos de democracia (protectora y desarrollista), si bien las elecciones eran los mecanismos de selección de los gobernantes, por otro lado, las libertades políticas y los derechos de los ciudadanos se encontraban mermados, se restringían a una parte considerable de la población. Estos modelos clásicos, propios del Estado liberal, se fueron modernizando, poco a poco, tras el surgimiento de los partidos políticos de masas, de una ciudadanía activa, de una opinión pública informada, etcétera, dando lugar a un modelo de democracia donde se reconoció ampliamente la participación política de los ciudadanos (sufragio universal masculino y femenino) la competencia, el pluralismo político, etcétera.

Esta concepción de la democracia que imperó a partir de la segunda guerra mundial, en la mayor parte de los países occidentales, dio paso a un conjunto diferenciado de corrientes teóricas (democracia elitista-competitiva, democracia pluralista, democracia participativa, democracia radical, democracia deliberativa, calidad de la democracia, etcétera). Por tanto, la democracia no responde a un modelo cerrado, los criterios que se utilizan para caracterizar y definir las distintas tipologías de la democracia son criterios cambiantes (Santamaría Ossorno, 1997:173). Sin embargo, la mayor parte de los modelos de democracia se pueden integrar en dos vertientes o perspectivas teóricas: la democracia procedimental y la democracia sustantiva. Estos dos modelos son complementarios en la praxis democrática. Hoy en día, cualquier régimen político debe reconocer no solo los aspectos institucionales o procedimentales sino, también, la existencia de ciertos valores básicos (la libertad y la igualdad). La diferencia entre las dos corrientes estriba en que la democracia procedimental pone el énfasis en las reglas del juego electoral, en los aspectos procedimentales y formales, los que afectan a la dimensión electoral del régimen político; y la democracia sustantiva en los objetivos y finalidades de la democracia, en la parte valorativa o sustantiva del sistema político.

La perspectiva de la democracia procedimental es la que más se ajusta al objeto de estudio de esta investigación. Sobre todo, porque la mayor parte de los autores adscritos a esta corriente establecen una serie de requisitos mínimos que deben cumplir todos los sistemas políticos que quieran calificarse como democráticos: “sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información” (Morlino, 2007:5). Estas variables institucionales hacen referencia, en su mayoría, a los aspectos electorales de la democracia, y entre ellas se suele incluir, también, la existencia de ciertos indicadores que permitan asegurar la neutralidad política y la limpieza de las contiendas electorales (Sartori, 1980). En este sentido, los órganos encargados de la gestión y de la supervisión de las elecciones se configuran como piezas básicas del entramado institucional.

El recorrido por la teoría de la democracia concluye con su enfoque académico más actual: la calidad de la democracia. La calidad de la democracia presenta una nueva perspectiva en la evaluación empírica de los sistemas políticos democráticos, ya que permite medir su grado de democraticidad o desarrollo de la democracia, siempre y cuando, el régimen político haya alcanzado una cierta consolidación y estabilidad democrática. La consolidación democrática se configura, así, como una precondition necesaria para comenzar la andadura hacia una democracia de calidad. En esta etapa previa los órganos electorales se han destacado como variables fundamentales. Por un lado, las estructuras electorales independientes han contribuido a asegurar las elecciones libres y justas, garantizado, así, la legitimidad de las elecciones en los regímenes políticos que se encuentran en proceso de consolidación. Por otro, en estos contextos democratizadores, los órganos electorales permanentes han ampliado, también, su actividad funcional, al convertirse en estructuras facilitadoras y transmisoras de los valores democráticos, en mecanismos que permiten incentivar la participación al impartir cierta formación o educación cívica a los ciudadanos (López Pintor, 2004).

A partir del momento en que una democracia se considera estable y consolidada (cumple los requisitos mínimos de la democracia) se inicia el camino hacia la calidad democrática. Este enfoque teórico permite saber el grado de la calidad de la democracia en los regímenes políticos, teniendo en cuenta tres vertientes básicas, compuestas, a su vez, por un conjunto de dimensiones o indicadores de análisis: calidad procedimental (imperio de la ley, rendición de cuentas –vertical y horizontal-, participación y competencia); calidad de contenido (libertad e igualdad); y calidad de resultados (reciprocidad/capacidad de respuesta). Los órganos electorales intervienen en el desarrollo de cada una de estas dimensiones de la calidad de la democracia, sobre todo, si su contenido conceptual se aplica estrictamente a la calidad de las elecciones. De este modo, la AE se configura como un instrumento clave de cara a que se garantice el cumplimiento del procedimiento electoral

vigente, es decir, que las elecciones se lleven a cabo con igualdad, objetividad, competencia, transparencia, respetándose, en todo momento, el principio de legalidad. Además, las autoridades electorales se constituyen, también, como órganos de rendición de cuentas, tanto vertical (informan a los ciudadanos y a los partidos políticos sobre los temas electorales facilitando, así, el ejercicio del sufragio) como horizontal (controlan y neutralizan las actuaciones de la administración gubernativa en el proceso electoral). En lo relativo a la participación y competencia política, los órganos electorales supervisan que se respete el derecho de participación electoral (individual y colectiva) y la competencia política, que estos elementos procedimentales se lleven a cabo sin restricciones ni manipulaciones, que se ajusten a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral. Respecto a la calidad en el contenido (la libertad e igualdad), la AE garantiza las libertades políticas (de expresión, de asociación y de acceso a la información de carácter pluralista) y el acceso en condiciones de igualdad a las contiendas electorales (igualdad en el sufragio pasivo y activo). Por último, la calidad en los resultados afecta principalmente a la legitimidad de la democracia. En este sentido, una buena gestión y supervisión del proceso electoral, contribuye a aumentar la confianza en las instituciones electorales, a que los ciudadanos y los actores políticos se encuentren plenamente satisfechos e identificados con los resultados de las elecciones y que, de esta manera, se afiance la legitimidad de las elecciones y la calidad de la democracia. Para finalizar, solo señalar que la contribución de los órganos electorales a la calidad de la democracia será mayor, siempre y cuando, estos órganos gocen de ciertas garantías que afiancen su independencia-formal, su plena desvinculación de las presiones externas provenientes de las esferas políticas, partidistas y gubernativas. Solo de esta manera, las decisiones y actuaciones de la AE serán interpretadas como legítimas.

Junto con la teoría de la democracia, el nuevo institucionalismo se emplea, también, como sustento teórico de nuestra investigación. En estas páginas se ha resaltado como este enfoque no cuenta con un pensamiento único y uniforme, sino que se encuentra conformado por diferentes corrientes teóricas. Sin embargo, todas las vertientes neoinstitucionalistas convergen en resaltar su interés en el estudio de las instituciones y en cómo influyen estas en los individuos que las constituyen (cómo incentivan y/o restringen sus comportamientos o conductas). Para analizar la AE española y el personal al servicio de su órgano supremo se ha utilizado un enfoque transversal que recoge las aportaciones teóricas más relevantes de cada una de las corrientes neoinstitucionalistas. En particular, el nuevo institucionalismo normativo, histórico, sociológico y de elección racional, al ser los enfoques que más se ajustan al estudio de determinados aspectos concretos de esta investigación. El NIH contribuye al análisis de la AE desde una perspectiva histórica, al estudio del origen y la evolución de la AE española a lo largo del tiempo, pero haciendo especial hincapié en aquellos factores contextuales (sociales, políticos y económicos) que influyen en la

configuración de su modelo institucional. La vertiente normativa del neoinstitucionalismo sirve de soporte teórico explicar cómo los actores institucionales adoptan sus decisiones, si estas se ajustan o no a la lógica de lo apropiado, y cómo se ha articulado la independencia-formal en la estructura electoral en vistas de garantizar la objetividad, transparencia e igualdad de los procesos electoral. El NIS ha aportado una nueva perspectiva al análisis, ya que permite saber cómo funcionan realmente las instituciones, cómo determinados valores culturales (los inherentes al colectivo profesional o cuerpo administrativo al que pertenecen) influyen en el comportamiento del personal de las instituciones electorales y cómo suele haber una tendencia natural al isomorfismo institucional. Por último, el NIR abre una nueva perspectiva en el análisis de las causas que intervienen en el diseño de las instituciones. En este sentido, en la elección de un modelo institucional determinado no solo intervienen variables históricas, sociológicas y normativas, sino, también, factores de elección racional, indicadores estratégicos. En el caso específico de la AE española, este marco teórico permite explicar cómo las élites políticas parlamentarias concibieron el modelo de AE independiente y profesionalizada (tanto en la transición política española como en el procedimiento electoral vigente -1985-), en qué medida estos colectivos primaron sus intereses políticos y partidistas en las negociaciones parlamentarias y si en las transacciones políticas buscaron maximizar sus intereses profesionales y partidistas.

En definitiva, el marco teórico que da pie a esta tesis doctoral utiliza como telón fondo y sustento del análisis la teoría de la democracia, en especial, de la democracia representativa y procedimental y, también, aquellos aportes de la teoría neoinstitucional que permiten saber y analizar diversas cuestiones. Entre otras, el origen y la evolución de las instituciones electorales, el diseño actual de la AE española y las variables que inciden en la creación e implantación de sus garantías institucionales, el grado de ajuste del modelo institucional electoral en la práctica y los factores institucionales previstos para legitimar a los órganos electorales, en general, y a la JEC, en particular, con el objeto de dotar de una mayor calidad a las elecciones y al régimen político democrático. De este modo, las dos perspectivas teóricas confluyen y se interrelacionan a lo largo de las páginas siguientes.

Capítulo 3

Antecedentes de la Administración Electoral española. La Administración Electoral Gubernativa (1810-1890)

Democracia, elecciones y órganos electorales, como se ha puesto de relieve en el capítulo anterior, son tres conceptos interrelacionados. Por ello, el origen de la AE en España coincidió cronológicamente con la implantación de la democracia liberal-representativa en este país. En el año 1810 se convocaron y se celebraron las primeras elecciones por sufragio universal indirecto y se constituyeron, también, los primeros órganos electorales. Sin embargo, esta primigenia estructura organizativa electoral se caracterizó por su complejidad -se constituyeron modelos organizativos diferenciados, uno general y varios especiales- y por su fuerte vinculación con la incipiente administración gubernativa que surgió de manera espontánea y provisional durante la guerra de la independencia. Desde un punto de vista funcional, la AE tuvo como cometido principal la organización y la supervisión de las elecciones. Sin embargo, la segunda de estas finalidades –el control electoral- no llegó a materializarse, en un primer momento, porque los distintos órganos electorales carecían de contenido funcional adscrito al desarrollo de esta actividad.

Este modelo embrionario de AE se fue desarrollando y consolidando a lo largo de todo el siglo XIX. De este modo, durante los años 1810-1890 se afianzó un modelo de AE gubernativa que se distinguió por su politización y su excesiva vinculación con el gobierno de turno, tanto en lo relativo a su estructura interna, (el personal de los órganos electorales procedía, en la mayor parte de los casos, de la administración gubernativa y/o eran designados por las instituciones gubernativas) como en el desarrollo de su actividad funcional (intervención del gobierno en la administración de las elecciones). Junto con el modelo institucional gubernativo, otra de las notas definitorias de la AE fue la temporalidad.

La organización electoral se creaba con cada convocatoria electoral y se extinguía una vez celebradas las elecciones.

Este modelo de AE gubernativa operó en un contexto social y político de democracia oligárquica que limitaba, en la práctica, la finalidad de la AE y su evolución hacia un modelo de administración garantista de las elecciones. Las características sociopolíticas de la época (sociedad rural con un alto nivel de analfabetismo, apatía política, etcétera) no propiciaron, exceptuando algunos intentos (años 1810, 1812 y 1865), el reconocimiento de la participación política a toda la sociedad. El sufragio censitario que imperó hasta el año 1890 sólo se ejercía por aquella reducida parte de la sociedad que reunía ciertas condiciones y que tenía asuntos concretos que defender en el Parlamento, los propietarios de la riqueza. De esta manera, se originó una democracia oligárquica que utilizó a la institución parlamentaria como centro gestor de sus propios intereses. En este contexto de democracia restringida, en el que las elecciones se celebraban en un entorno de competitividad reducida al convertirse en procesos legitimadores de la oligarquía dominante y en el que la sociedad se mostraba alejada de las contiendas políticas, el diseño de una AE gubernativa adquiriría todo su sentido. Por ello, el gran objetivo de cada partido de notables consistía en poder formar gobierno, por el simple hecho de que el gobierno controlaba las elecciones, intervenía en ellas, las manipulaba, las falseaba y, todo ello, sin ningún control externo que pudiera impedirlo, sobre todo, porque los órganos electorales se configuraban a imagen y semejanza de las autoridades gubernativas.

El presente capítulo se divide en cinco apartados. La primera sección se inicia en el año 1810 y se extiende hasta el año 1833, durante este periodo se aborda el origen de la AE española, proporcionando como telón de fondo una panorámica de la quebrantada historia política española, en la que se refleja una alternancia en el poder entre el nuevo modelo político, la democracia liberal-representativa y el Antiguo Régimen. A continuación y coincidiendo con la implantación por primera vez de la Monarquía parlamentaria en España se analiza el proceso de consolidación del modelo gubernativo de AE durante el largo periodo de la Monarquía isabelina (1833-1868). Este modelo electoral operó en un contexto de sufragio censitario y democracia oligárquica, en el que salieron a la palestra y se institucionalizaron, también, las diversas formas de intervención gubernativa en las elecciones, originándose, al mismo tiempo, las primeras denuncias a la excesiva manipulación y al fraude sistemático de las contiendas electorales. En una tercera parte, se expone la AE del Sexenio Revolucionario (1868-1874), en la que se vislumbran algunos cambios con respecto al modelo gubernativo imperante en los periodos anteriores, aunque la despolitización de la AE no contribuyó, como se verá, a garantizar la pureza de las elecciones, ya que las características sociopolíticas de la época ejercieron como contrapesos en el desarrollo efectivo del ejercicio del sufragio. En el siguiente apartado se

presenta un modelo institucional de AE altamente politizado, propio de los primeros años de la Restauración a la Monarquía en España (1874-1890). En último lugar, se introducen unas conclusiones generales de los aspectos expuestos durante el capítulo.

3.1. El origen de la democracia liberal-representativa en España y de una incipiente AE (1810-1833)

La implantación de la democracia liberal-representativa en España no se puede interpretar como un proceso lineal. Si bien la etapa que se analiza tiene una amplitud de veintitrés años (1810-1833), a lo largo de este dilatado periodo de tiempo hubo una alternancia en el poder entre el nuevo régimen político (democracia liberal-representativa) y el Antiguo Régimen (régimen absolutista). Esta alternancia se decantó a favor del régimen absolutista, ya que la democracia solo perduró aproximadamente unos siete años (1810-1814 y 1820-1823).

El germen de la democracia liberal-representativa en España se sitúa en el periodo histórico de la guerra de la independencia. En este contexto se constituyó una organización espontánea que asumió el poder ejecutivo (las Juntas Provinciales de Observación y Defensa, y la Junta Central) y que fue gestando, poco a poco, mediante sus sucesivas regulaciones electorales, la introducción de una nueva estructura política en el país. De este modo, las Juntas lideraron el proceso político que desencadenó en la implantación de la democracia liberal-representativa en España, aunque con la pervivencia, todavía, de elementos propios del régimen estamental. En concreto, en el año 1812, la Constitución de Cádiz introdujo y formalizó, de manera temporal, los principios inherentes a todo régimen político democrático-representativo, al reconocer, entre otras cosas, los derechos fundamentales de los ciudadanos (entre los que se recogió el derecho a voto de toda la población –sufragio universal masculino–), la soberanía nacional y la división de poderes.

A partir del año 1810 se llevaron a cabo por sufragio universal indirecto las primeras elecciones democráticas. La implantación de un sistema de elección indirecta suavizó, sobremanera, la inauguración del sufragio universal en España. La desconfianza hacia el sufragio universal directo, hacia la capacidad de todos los individuos para designar a los representantes de la nación, fue la causa principal de un mecanismo tan complejo (Varela Díaz, 1977: 284). En las elecciones indirectas, los grados o escalones actuaban como filtros conservadores o de moderación. De esta forma, el sufragio universal solo se desarrollaba en una primera fase de las elecciones, el primer nivel (en la parroquia), y este resultado electoral era filtrado en los grados posteriores. En consecuencia, el sufragio indirecto restringía la participación electoral de las clases populares. Estas clases populares se caracterizaban por su indiferencia, cuando no hostilidad, hacia un Estado constitucional que

percibían –y seguirán percibiendo a lo largo de todo el siglo XIX- como alejado e incluso opuesto a sus preocupaciones e intereses (Varela Suanzes, 2005: 111).

La AE que surgió en el año 1810 y que se afianzó a partir de procedimiento electoral derivado de las Cortes de Cádiz en el año 1812 se configuró como un modelo organizativo diverso y complejo, sobre todo, porque se articulaban estructuras organizativas distintas en base al ámbito territorial o al órgano legitimado para poder elegir a los representantes a procuradores a Cortes (elecciones por provincias, elecciones de diputados por Ultramar, elecciones a diputados por las Juntas de Observación y Defensa, entre otras). Aunque esta diversidad y complejidad se fue simplificando a partir de la Constitución de Cádiz (1812). Durante esta época la AE tuvo como finalidad principal la organización de las elecciones, ya que aunque se le atribuyó la supervisión del proceso electoral no se le dotó de competencias al respecto. Por último, los órganos electorales se caracterizaron por su falta de diferenciación con respecto a los órganos de gobierno surgidos de manera espontánea durante la guerra de la independencia. Lo que se constató en su estructura interna, ya que la mayor parte del personal de la AE era, al mismo tiempo, personal perteneciente a las Juntas de Observación y Defensa.

A continuación, se procede al estudio, en profundidad, del origen de la democracia liberal-representativa en España, junto con su modelo de AE. El análisis se inicia haciendo un recorrido por los antecedentes históricos y contextuales que derivaron en la celebración de las primeras elecciones democráticas en este país. Después se aborda el modelo embrionario de AE que se originó en el año 1810 y que se mantuvo, con algunas modificaciones introducidas a partir del año 1812, en todas las contiendas electorales de este periodo. A la largo de estas páginas se intercalan y describen, también, aquellos periodos absolutistas que supusieron un paréntesis en la implantación de la democracia liberal-representativa en España y, en consecuencia, en la constitución de una estructura electoral asociada a la organización y el control de los procesos electorales.

3.1.1. Antecedentes históricos de las primeras elecciones en España

Los primeros gérmenes de la transición hacia una democracia liberal-representativa en España se van fraguando en el tumultuoso contexto revolucionario de la guerra de la independencia contra los franceses. La conmoción nacional del período 1808-1813 quebrantó irremediabilmente la solidez del Antiguo Régimen (Tuñón de Lara, 1968: 9). El proceso revolucionario tuvo como punto de partida el fracaso de las autoridades constitucionales del Antiguo Régimen que tuvieron que hacer frente a las demandas de Napoleón, por una parte, y del pueblo amotinado, por otra (Artola, 1978:159).

Antes de la entrada de las tropas de Napoleón en España, existía un gran desgaste en el reinado de Carlos IV, fruto de las malas gestiones de Godoy (valido de la reina, M^a

Luisa) que era quien gobernaba realmente el país desde 1792 (Fusi y Palafox, 1997: 15). Esta situación propició el levantamiento popular del 18 de marzo de 1808, el “motín de Aranjuez”. El motín fue incitado por grupos de nobles descontentos de la situación política del país que en alianza con el Príncipe de Asturias (Fernando VII) emplearon como instrumentos revolucionarios a los oficiales del ejército y a la multitud (Carr, 2002:93). El levantamiento de Aranjuez obligó al monarca a destituir a su valido y le apartó del trono en favor de su hijo Fernando VII. La entrada de Fernando VII brindó a Napoleón, que ya había introducido su ejército en el territorio español, la oportunidad de colocar a uno de sus hermanos en él. Así lo hizo en Bayona, el mes de abril del año 1808, donde exigió al nuevo rey a abdicar su trono en favor de su hermano José.

A partir de este momento la familia real estaba en manos del emperador francés y la revolución nacional en nombre del “Deseado”, Fernando VII, dividió a España en un conglomerado de ciudades-estado y provincias autónomas gobernadas por las Juntas de notables locales compuestas por respetados hombres del clero y la aristocracia, y oficiales gubernamentales que proclamaron a Fernando VII como legítimo rey de España (Herr, 2004: 101).

Las Juntas de notables o Juntas provinciales, en las que se organizaba el pueblo español, se encargaron de gobernar el país con autonomía recíproca y de llevar adelante la resistencia contra el invasor (Ull Pont, 1978-79: 35). A partir del año 1810, el personal de la Juntas provinciales participó, también, en los diferentes órganos encargados de supervisar y organizar las elecciones. Como señala García Cárcel (2007), las Juntas provinciales tenían un carácter ambivalente:

“Algunas como las de Sevilla, se esforzaron en demostrar que en España no había revolución. Otras, como la de Galicia, si inicialmente se lanzaron a confiscar bienes de vasallos de Napoleón, suspenden muy pronto las confiscaciones por mala conciencia o presiones inglesas. Algunas (Asturias, Galicia, Sevilla) contactaron inmediatamente con Londres para pedir dinero (...) Los usos de ese dinero no fueron demasiado ortodoxos. La primera misión de las juntas locales fue el control del terror inicial, que fue terrible en Valencia. Se intentó recuperar armas, controlar el orden, aplacar a los trabajadores más pobres y desde luego aprestarse para la guerra. El deslizamiento hacia la resistencia antifrancesa se convirtió en el aglutinante principal por encima de la solución de los problemas sociales que inicialmente habían movlizado al pueblo”
(García Cárcel, 2007: 275-276)

La fragmentación y la dispersión del poder, consecuencia de la existencia de Juntas provinciales autónomas, debía ser corregida mediante la creación de un órgano central que articulara racionalmente la defensa y uniformara la acción gubernativa en el territorio libre de enemigos (Morán Ortí, 2003: 18). Como respuesta a esta necesidad y a propuesta, también, de la Juntas de Murcia y Galicia, el 25 de septiembre del año 1808 todas las Juntas provinciales enviaron sus representantes a Aranjuez con el objeto de constituir una Junta

que diera “unidad al Estado y reconcentrara su fuerza”⁶⁷. De esta manera, las Juntas provinciales depositaron la autoridad soberana, que momentáneamente ejercieron, en la Junta Suprema Gubernativa del Reino⁶⁸. A partir de entonces las Juntas provinciales pasaron a denominarse Juntas Superiores de Observación y Defensa.

La Junta Suprema Gubernativa del Reino denominada, también, Junta Central asumió entre sus cometidos la convocatoria de las elecciones a Cortes⁶⁹. La redacción del proyecto de convocatoria a Cortes se encargó a la Secretaría general de la Junta y fue elaborado por Manuel José Quintana⁷⁰. Los documentos elaborados no satisficieron a la mayoría de los centrales. Los debates en el pleno y las sesiones de la Junta Central se alargaron más de un mes. Al final, el día 22 de mayo de 1809⁷¹ se aprobó la convocatoria a Cortes⁷².

Acto seguido, la Junta Central nombró una comisión⁷³ para confeccionar el procedimiento electoral que regularía las primeras elecciones libres a Cortes en España. De este modo, surge el “Manifiesto de 28 de octubre de 1809”⁷⁴ en el que se fijó para el 1º de enero del año 1810 la convocatoria a Cortes Generales y el comienzo de sus funciones para el 1º de marzo de ese mismo año.

La Junta Central fundamentó la convocatoria a Cortes como si se tratase del cumplimiento de un imperativo, en el que aparecían identificados el fin de la guerra y la necesidad de un cambio político. Se unieron así dos procesos distintos, la guerra y la reforma política, procesos que no tenían por qué coincidir totalmente y que de hecho parece ser que no coincidieron, como se demostró a la vuelta del Deseado. De ahí, que la convocatoria a Cortes se presentase por un lado como una restauración, por otro como una reforma cuyo fin era que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se viesen libres de nuevos atentados (Chavarri, 1988: 1-2).

⁶⁷ Ver *Manifiesto de 28 de octubre de 1809* (Archivo del Congreso de los Diputados, papeles procedentes del archivo reservado a Fernando VII, tomo 12, folio 336).

⁶⁸ Sobre la composición de la Junta Suprema podemos señalar que era “una institución que congregará en su seno hasta tres corrientes políticas bien definidas: una radical, liderada por Calvo Rozas; otra moderada con Jovellanos a su cabeza, y una tercera conservadora, cuyo paladín era José Moñino, conde de Floridablanca, personaje que, con una dilatada vida de servicio a la política y al Estado, es elegido Presidente de la misma” (Flaquer Montequi, 2003: 38).

⁶⁹ Así se manifestó en la proposición de 15 de abril de 1809 presentada por un vocal de la Junta, Lorenzo Calvo de Rozas, quien solicitó la convocatoria a Cortes de la nación, y expuso que la misión fundamental de esas pretendidas Cortes sería, además, dotar al país de una Constitución (Flaquer Motenqui, 2003: 39).

⁷⁰ El proyecto de convocatoria se acompañó de un manifiesto con una amplia exposición de motivos donde se destacaban los vicios, procedentes de muchos años de arbitrariedad, y los desórdenes del gobierno de los últimos veinte años (Fernández Domínguez, 1992:18).

⁷¹ Archivo Histórico Nacional, Estado, número 11-A, legajos 26-29, documento 63, folio3.

⁷² El Decreto de 22 de mayo de 1809 desvirtúa su forma inicial, y hurtaba la iniciativa política a la tendencia liberal, al reorientar tanto las cuestiones de Cortes como el diseño de las futuras reformas desde el supuesto de un ordenamiento constitucional aún vigente, de raigambre nacional (Morán Ortí, 2003:24).

⁷³ *Decreto de 8 de junio de 1809* (Archivo del Congreso de los Diputados, Expediente-legajo 1, número 63, folio 3)

⁷⁴ Archivo del Congreso de los Diputados, papeles procedentes del archivo reservado a Fernando VII, tomo 12, folio 336.

3.1.2. El origen de la AE en España como modelo gubernativo diverso y complejo (1810-1812)

La instrucción de 1º de enero de 1810⁷⁵ para la elección de Diputados de Cortes se considera el primer procedimiento electoral de la historia de la España contemporánea (Arnaldo Alcubilla, 1994: 71; Artola, 1978: 164; Fernández Domínguez, 1992: 20; Gamoneda, 1906: VI; Ull Pont, 1978-1979: 38). Este marco electoral estableció un procedimiento pragmático que combinaba la representación de las instituciones tradicionales –ciudades de voto en Cortes-, junto con las que actuaban en el momento – Juntas de Observación y Defensa- y con una mayoría de representantes de elección popular (Artola, 1978:164).

El contenido del procedimiento electoral inaugurado en el año 1810 se amplió, con posteridad, por el Consejo de Regencia⁷⁶, órgano que sustituyó como poder ejecutivo a la Junta Central. La Regencia prosiguió la labor emprendida por la Junta Central en torno al desarrollo del régimen electoral, y cubrió algún déficit no contemplado por el órgano ejecutivo, como la regulación de las elecciones en las provincias de Ultramar y en los territorios ocupados por el enemigo.

Por tanto, a partir del año 1810, en el mapa electoral española, coexistían varios tipos de elecciones, que confluían en un único objetivo: elegir a los diputados a Cortes. Los diversos tipos de procesos electorales que se celebraban eran los siguientes: elecciones de representantes en el territorio nacional (elecciones de diputados por provincias); elecciones de representantes en territorio internacional (elecciones a diputados en los territorios de Ultramar); elecciones con procedimiento especial (Canarias y territorios ocupados por el enemigo); elecciones de representantes por las instituciones tradicionales (ciudades con voto en Cortes); y diputados elegidos por el órgano ejecutivo del Reino (Juntas de Observación y Defensa).

Para la organización y supervisión de estos múltiples procesos electorales se conformaron, también, distintas estructuras organizativas electorales. De esta manera, en el año 1810 no se da un modelo único de AE, sino un modelo diverso y complejo. La Tabla 3.1 recopila los diferentes tipos de elecciones que se contemplaron en España para la elección de diputados a Cortes en el año 1810 y sus órganos electorales más significativos.

⁷⁵ Archivo del Congreso de los Diputados, legajo 124, número 15.

⁷⁶ “Esta primera Regencia está integrada por cinco miembros , cuatro peninsulares y uno americano nombrados por la propia Junta Suprema, a saber: Pedro de Quevedo y Quintano, obispo de Orense, que no se incorpora hasta el 29 de mayo; Francisco de Saavedra, que jura su nuevo cargo el 2 de febrero; el capitán general Francisco Javier Castaños y Aragón; el teniente general de marina Antonio de Escaño, y Esteban Fernández de León que, por Decreto del 4 de febrero, es sustituido por Miguel de Lardizábal y Uribe, que jura el 5 de febrero” (Flaquer Montequi, 2003: 44).

Tabla 3.1. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de diputados a Cortes (1810)

Tipo de Elecciones	Órganos electorales
Elecciones a diputados a Cortes por provincias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas de Presidencia ➤ Juntas Provinciales ➤ Juntas Electorales de Partido ➤ Juntas Parroquiales
Elecciones a diputados por las Juntas de Observación y Defensa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta de Observación y Defensa
Elecciones por las ciudades de voto en Cortes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta constituida como cuerpo electoral y órgano electoral
Elecciones a diputados por Canarias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta de Presidencia de Tenerife y Palma ➤ Junta de Presidencia de Canarias
Elecciones de diputados en América y Asia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Virrey o Capitán General ➤ Audiencia
Elecciones en las provincias ocupadas por el enemigo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas de Presidencia ➤ Juntas Provinciales ➤ Juntas Electorales de Partido ➤ Juntas Parroquiales

Fuente: elaboración propia a partir de la *Instrucción de 1º de Enero de 1810 de Diputados de Cortes*.

Junto a esta estructura organizativa compleja y diversa, la AE que se implantó en este periodo se caracterizó, también, por su estrecha vinculación con la incipiente y provisional administración gubernativa. De este modo, el modelo de AE que se constituye en el año 1810 se vertebraba en un conjunto de órganos electorales (las Juntas o Mesas Electorales) que operaban, casi todos ellos, como colegios electorales, al controlar con exclusividad el acto de la votación y que se extinguían una vez finalizadas las elecciones. Solo la Junta de Presidencia se le otorgó un poder superior, la supervisión del procedimiento electoral. Sin embargo, la concesión de este importante objetivo no se acompañó del contenido funcional necesario para poder ponerlo en práctica. Por tanto, las Juntas de Presidencia se convirtieron en órganos cuyo cometido principal fue la organización de las elecciones.

a) La AE en las elecciones de diputados a Cortes por las provincias

Las elecciones de diputados a Cortes por las provincias se desarrollaban por sufragio público⁷⁷, igual e intransferible a través de un procedimiento electoral indirecto en tres grados: los electores de parroquia elegían a un elector para que fuera a la cabeza de su partido (primer grado); estos a su vez designaban en la cabeza de cada partido a otro elector o electores que debían concurrir a la capital del reino o provincia (segundo grado); y estos últimos, nombraban a los Diputados a Cortes (tercer grado).

En cada uno de estos ámbitos territoriales, se constituía un órgano electoral denominado Junta: las Juntas Parroquiales en las parroquias, las Juntas Electorales de Partido en las cabezas de partido, y las Juntas Provinciales Electorales en las provincias. La Junta era un concepto que se empleaba indistintamente para hacer referencia al grueso de

⁷⁷ “Colocados en orden todos los parroquianos, se llegarán uno por uno a la mesa en que estarán las personas que presiden la Junta, y dirán el sujeto que nombran para elector de la parroquia (...)” (Título II, artículo 13 de la *Instrucción de 1º de Enero de 1810 de Diputados de Cortes*).

los electores de cada territorio y, por otro lado, para diferenciar de entre estos, a los individuos que llevaban a cabo la supervisión y organización del acto electoral, y que presidían las Juntas. Estos últimos, eran los verdaderos integrantes de la Mesa u órgano electoral en las Juntas de Parroquia y en las Juntas de Partido (ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2. La AE en las elecciones de diputados a Cortes por provincias (1810)

Órganos	Ámbito territorial	Funciones	Composición
Junta de Presidencia (en cada provincia)	Parroquia/ partido /provincial	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Velar por el cumplimiento de la normativa electoral ➤ Dar instrucciones para organizar las elecciones 	<ul style="list-style-type: none"> a) Presidente de la Junta Superior de Observación y Defensa b) Arzobispo u obispo, regente, intendente y corregidor c) Secretario
Juntas Provinciales Electorales	Provincia (elección de tercer grado)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar y organizar la votación de la elección de los Diputados provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> a) Personal de las Junta de Presidencia b) Electores del partido
Juntas Electorales de Partido (Mesa)	Cabeza de partido (elección de segundo grado)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar y organizar la votación de los representantes del partido 	<ul style="list-style-type: none"> a) Corregidor b) Obispo c) Secretario más antiguo
Juntas Parroquiales (Mesa)	Parroquia (elección de primer grado)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar y organizar la votación del representante de la parroquia 	<ul style="list-style-type: none"> a) Ayuntamiento b) Alcalde c) Cura párroco d) Escribano

Fuente: elaboración propia a partir de la *Instrucción de 1º de Enero de 1810 de Diputados de Cortes*.

En la Tabla 3.2 se puede observar los diferentes colectivos de personal que componían a los órganos electorales. En cada una de estas Juntas Electorales coexistían tres tipos de representantes: los miembros del gobierno; la Iglesia; y el personal de apoyo administrativo (secretario o escribano). Este hecho denotaba una falta de diferenciación entre el personal encargado de organizar y supervisar las elecciones y el personal gubernativo, lo que mediatizaba, sin duda, el desarrollo de procedimiento electoral en cada ámbito territorial. La excepción a este modelo general de estructura interna, se daba en aquellos pueblos en los que no había Ayuntamiento, en este caso, las Juntas de Parroquia se presidían por la justicia, el cura párroco y dos hombres buenos elegidos entre los mismos parroquianos.

El órgano supremo de este entramado organizativo los constituían las Juntas de Presidencia. Estos órganos electorales se conformaban en cada provincia, con la finalidad de velar por el cumplimiento de las reglas del juego electoral de cara a garantizar que el nombramiento de los diputados a Cortes se ejerciera de manera eficaz. Asimismo, presidían las elecciones de diputados a Cortes en las capitales de provincia, dirigían instrucciones sobre la organización de las elecciones a los distintos actores y órganos participantes en el proceso electoral. En concreto, remitían una carta-orden a los corregidores de cada partido, acompañada de un número suficiente de ejemplares de la instrucción electoral para su distribución a las justicias de todos los pueblos de su partido, con el objeto de que se

celebrasen las Juntas Parroquiales. En el contenido de esta carta, la instrucción general se completaba con la concreción de una serie de medidas específicas: se prefijaba la fecha en que los electores de parroquia debían acudir a la cabeza de partido para constituir la Junta de Parroquia, y en la que estos concurrirían en la capital de provincia para celebrar la Junta Electoral de Provincia, y se señalaba, también, el número de electores que debía nombrar cada partido con arreglo a los diputados a Cortes que cada provincia en cuestión tenía que elegir.

Al igual que en las otras Juntas Electorales, en la Junta de Presidencia se constató una alta representación de personal perteneciente a la administración gubernativa. De este modo las Juntas de Presidencia se componían del presidente de la Junta Superior de Observación y Defensa de la respectiva provincia, de un arzobispo u obispo, regente, intendente y corregidor, y de un secretario. Estos cargos se proveían entre el personal perteneciente a la Junta Superior de Observación y Defensa. Este órgano podía nombrar, además, a otro u otros individuos de la Junta de Presidencia. De esta manera, el personal que integraba la Junta de Presidencia en cada provincia era al mismo tiempo el personal perteneciente a la Junta Superior de Observación y Defensa⁷⁸, el personal de los órganos ejecutivos constituidos en las provincias de los territorios no ocupados por los franceses.

b) La AE en las elecciones de diputados por las Juntas de Observación y Defensa, y en las ciudades con voto en Cortes

En la elección de representantes a Cortes designados por las Juntas de Observación y Defensa, y por las ciudades de voto en Cortes el órgano electoral no difería del cuerpo electoral.

En la elección de diputados por la Juntas Superiores de Observación y Defensa los propios electores se constituían como órgano electoral, al asumir las funciones asociadas a la organización y supervisión de los proceso electorales. En este sentido, era el personal de la Junta el que organizaba y controlaba el proceso y el que elegía, además, entre ellos mismos a un diputado para las Cortes.

En las elecciones celebradas en las ciudades de voto en Cortes se creaba una Junta presidida por el corregidor, los regidores, el síndico, los diputados del común y los electores nombrados por el pueblo (el mismo numero que los regidores o propietarios nombrados por el Rey). Entre todos ellos se designaba, por más de la mitad de los votos, a tres representantes, de los cuáles se elegía a uno por sorteo.

⁷⁸ La Juntas provinciales existentes antes de la constitución de la Junta Central pasan a ser denominadas tras la creación de este órgano central de coordinación como Juntas Superiores de Observación y Defensa.

c) El modelo especial para Canarias

Por causas principalmente geográficas, las islas Canarias poseían un procedimiento electoral especial. Así se señaló en la exposición de motivos que acompañó al precepto:

“Las circunstancias particulares en que se halla la provincia de Canarias por su localidad, y por la forma actual de su Gobierno, hacen necesarias algunas modificaciones en la instrucción general (...) a fin de que allí pueda ésta observarse como corresponde, y se eviten demoras, costos y competencias excusadas”

(Exposición de motivos de la *Instrucción de 1º de Enero de 1810* que ha de observarse en la provincia de Canarias para la elección de diputados de Cortes).

De este modo, las modificaciones propuestas para la provincia de Canarias afectaron al modelo organizativo electoral. Como órganos electorales sólo se mantuvieron las Juntas de Presidencia. En concreto, se crearon dos Juntas, la Junta de Presidencia de Tenerife y Palma, y la Junta de Presidencia de Canarias. Estos órganos electorales conservaron el mismo contenido funcional que en el procedimiento general, pero se introdujeron modificaciones en su estructura interna. La Junta de Tenerife y Palma se componía de un vocal de la Junta Suprema del Reino de los que se encontraban en ese momento en la isla, del comandante general de Canarias, que residía en ella, y del corregidor de Tenerife y la Palma. El personal de la Junta de Canarias se conformaba por el regente de la Real Audiencia, el obispo, y el corregidor de Canarias.

d) La AE en la elección de diputados en América y Asia, y en las provincias ocupadas por el enemigo

En la elección de diputados en América y Asia, la Junta de Presidencia desapareció como órgano electoral, por lo que las dudas que se derivaban de la celebración y el desarrollo de las elecciones se solventaban por el virrey o capitán general de la provincia, en unión con la Audiencia.

El cometido de aplicar un procedimiento electoral general a todo el territorio nacional, se vio enturbiado por el avance de las tropas francesas en el país. El nuevo órgano ejecutivo, el Consejo de Regencia, para paliar esta situación elaboró a principios de septiembre del año 1810 una adición al procedimiento electoral de ese mismo año, lo que permitió regular las elecciones a Cortes en las provincias ocupadas por el enemigo.

En los territorios ocupados por el enemigo se conservó el mismo modelo organizativo electoral contemplado en el procedimiento electoral del año 1810, aunque con algunas modificaciones que afectaban a la estructura interna de las Juntas de Presidencia. De esta manera, la Junta de Presidencia quedó constituida por los miembros siguientes: el capitán general, o en su defecto el comandante de armas del distrito; el arzobispo, el obispo, o en defecto de ambos el cura párroco del pueblo dónde se celebraran las elecciones; el regente de la Audiencia, o en su defecto el corregidor más inmediato; el intendente, o en su defecto el ministro de hacienda; y un vocal de la Junta de provincia. Si alguno estos miembros

citados faltaba a las sesiones de la Junta, sus cargos se podían cubrir por el personal de la Junta Superior, si los había, o por las autoridades más inmediatas.

3.1.3. La AE de las Cortes de Cádiz (1812-1814)

Las Cortes Generales elegidas en agosto comenzaron su andadura el 24 de septiembre de 1810. Ese mismo día reconocieron dos de los pilares básicos de las democracias liberales-representativas, el principio de soberanía nacional y el principio de división de poderes (Marcuello, 2003:70-71), principios que se recogieron, con posterioridad, en la Constitución de Cádiz del año 1812.

El día 8 de diciembre del año 1810, las Cortes generales y extraordinarias plantearon la necesidad de elaborar y promulgar una nueva Constitución para la nación. A tal efecto, nombraron, unos días después, una comisión, que comenzó su andadura el 2 de marzo de 1811. El día 18 de agosto, la comisión parlamentaria presentó un proyecto de Constitución. El 25 de agosto se inició el examen y la discusión del proyecto constitucional, y el 19 de marzo de 1812 tuvo lugar en Cádiz la promulgación de la “Constitución Política de la Monarquía Española” (Fernández Domínguez, 1992:33-34).

La Constitución de 1812 supuso, en términos políticos, el cambio de la monarquía absoluta y del régimen estamental a una monarquía parlamentaria y sistema político representativo. Desde esta perspectiva, dos de los elementos inherentes de la democracia liberal-representativa aparecieron reflejados en su contenido: los derechos de los ciudadanos⁷⁹ y el expreso reconocimiento de que la soberanía ya no residía en la Corona (el Rey), sino en la nación española (soberanía nacional):

“La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”

(Constitución de Cádiz de 1812, artículo 2)

“La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”

(Constitución de Cádiz de 1812, artículo 3)

La Constitución de Cádiz fue la primera y única norma constitucional de la historia de España en la que se incluyó un minucioso y completo procedimiento electoral⁸⁰. El marco electoral constitucional fue un fiel reflejo del procedimiento electoral del año 1810. Sin embargo, se dio un paso más en la articulación de la democracia liberal-representativa en España, ya que se despojó, a las Juntas Superiores de Observación y Defensa, y a las ciudades de votos en Cortes (instituciones propias del régimen estamental) del poder de

⁷⁹ En este sentido, el artículo 4 de la *Constitución de 1812* señalaba que: *“La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”*.

⁸⁰ El Título III denominado “De las Cortes” contiene cinco capítulos que regulan el procedimiento electoral a utilizar en la elección de Diputados a Cortes: Capítulo I “Del modo de formarse las Cortes”; Capítulo II “Del nombramiento de los Diputados a Cortes”; Capítulo III “De las Juntas electorales de parroquia”; Capítulo IV “De las Juntas de partido”; y Capítulo V “De las Juntas electorales de provincia”.

elegir diputados a Cortes y se garantizó, también, la emisión secreta del sufragio (aunque de manera limitada) para las elecciones de las Juntas de Partido. Asimismo, como novedad significativa, se reformó la estructura interna de las Juntas y se incorporó un nuevo órgano al entramado organizativo electoral, las Juntas Preparatorias. Estos órganos electorales venían a sustituir, a efectos prácticos, a las Juntas de Presidencia del periodo anterior.

a) Los cambios en la estructura organizativa de la AE

La AE emanada de la Constitución de Cádiz conservó el mismo modelo organizativo que en el año 1810, constituyéndose, así, por las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y Provinciales. Sin embargo, se introdujeron algunas innovaciones en su estructura interna. Como se puede observar en la Tabla 3.3, todas las Juntas Electorales se integraban de un presidente, dos escrutadores y un secretario. La presidencia de las Juntas de Parroquia se ejercía por el jefe político o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaba, con asistencia del cura párroco “para mayor solemnidad de acto”. El cargo de presidente en las Juntas Electorales de Partido se llevaba a cabo por el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido. En las Juntas Provinciales, la presidencia se otorgaba al jefe político de la capital de provincia. Los dos escrutadores y el secretario se elegían por mayoría de los vecinos presentes, en las Juntas de Parroquia, por pluralidad de votos entre sus miembros, en las Juntas de Partido, y en las Juntas Provinciales por los electores, de entre ellos mismos.

Tabla 3.3. La AE de las Cortes de Cádiz (1812)

Órganos	Funciones	Composición
Juntas Preparatorias (en cada provincia)	Preparar y organizar las elecciones	a) Jefe superior de la provincia b) Arzobispo u obispo, o en su defecto el eclesiástico más condecorado c) Intendente, donde los hubiere d) Alcalde más antiguo e) Regidor decano f) Síndico, procurador general de la capital de la provincia g) Dos hombres buenos, vecinos de la provincia (novedad: c), d), f) y g))
Juntas Electorales de Provincia	Supervisar y organizar la votación de la elección de los diputados provinciales	a) Jefe político de la capital de provincia (Presidente) b) Dos escrutadores c) Un secretario b) y c) elegidos por los electores
Juntas Electorales de Partido	Supervisar y organizar la votación de los representantes del partido	a) Jefe político o alcalde primero del pueblo cabeza de partido (Presidente) b) Dos escrutadores c) Un secretario <u>novedad</u> b) y c) elegidos por pluralidad de votos de entre los electores –representantes de las Juntas de Parroquia-
Juntas Electorales de Parroquia	Supervisar y organizar la votación de los representantes de la parroquia	a) Jefe político o alcalde (Presidente) b) Dos escrutadores c) un secretario <u>novedad</u> b) y c) (elegidos por mayoría de los vecinos presentes)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Constitución de 1812* y el *Decreto de 23 de mayo de 1812*.

En comparación con el modelo organizativo anterior, en las Juntas de Parroquia se redujo la presencia del personal político local en su estructura interna. En este sentido, se conservó únicamente al alcalde como presidente del órgano electoral, desapareciendo, así, el resto de los miembros que componía el Ayuntamiento. Además, se introdujo como personal escrutador a dos representantes del electorado. La misma situación se repitió en las Juntas de Partido. Sin embargo, en las Juntas Provinciales se mantuvo prácticamente el mismo personal que en el periodo anterior, con el matiz de que la presidencia se ejerció por el jefe político de la capital de provincia y no por las Juntas Provinciales de Observación y Defensa. Una medida que afectó por igual a todas las Juntas Electorales fue la extinción de los representantes eclesiásticos de su vertiente interna.

b) La Junta Preparatoria como nuevo órgano electoral

El modelo de AE inaugurado en el año 1812 introdujo un nuevo órgano electoral en su entramado organizativo: la Junta Preparatoria⁸¹. Las Juntas Preparatorias sustituyeron a las anteriores Juntas de Presidencia. Al igual que sus homólogas, estos órganos electorales se formaban en cada provincia, tanto de la península e islas adyacentes, como de los territorios de ultramar. Las Juntas Preparatorias se encargaban de llevar a cabo actividades relacionadas con la organización de las elecciones, entre otras, distribuían las provincias en partidos⁸², si no los había; fijaban el número de electores que a cada partido le correspondía con arreglo a su población; en el caso de que una provincia estuviese en parte ocupada por el enemigo, cuidaban que los electores de la parte libre nombraran además de sus electores a otros suplentes que representaran a la parte ocupada para que pudieran concurrir a la elección de diputados; y gestionaban los abonos de las dietas de los diputados a Cortes que realizaban las respectivas provincias⁸³.

En las elecciones de ultramar, las Juntas Preparatorias no sólo desarrollaban algunas de las actividades electorales enumeradas, sino que también designaban a los diputados de Cortes propietarios y suplentes del territorio de cada provincia, establecían la

⁸¹ El Decreto de 23 de mayo de 1812 amplió el procedimiento electoral previsto en la Constitución de 1812 y convocaba elecciones para Cortes ordinarias el 1º de marzo de 1813. Además, creó como órgano electoral a las Juntas Preparatorias. El Decreto iba acompañado de dos instrucciones: una para la Península e Islas adyacentes y otra para Ultramar.

⁸² En relación a la distribución de partidos, en los casos de Galicia, Asturias y las islas Canarias, el artículo 9º de la Instrucción de 23 de mayo de 1812 señalaba lo siguiente: “En Galicia (...) la Junta preparatoria señala en cada una de sus siete provincias el número de Diputados que proporcionalmente le correspondían de los 16 que tocaban a toda Galicia, y repartiendo los 5 Diputados suplentes entre las de mayor población (...). En Asturias, distribuirá el Principado en partidos proporcionados, si tener en consideración los antiguos en que estaba distribuido para las Diputaciones trienales. En las islas Canarias se reputará cada una de las islas menores Lanzarote, Fuerte-Ventura, Gomera y Hierro por un partido; y en las tres restantes cuidará la Junta preparatoria de distribuir el territorio en los partidos que más convenga para este efecto, a fin de que entre todas se verifique a elección de Diputados que les corresponde por su población”.

⁸³ “Con arreglo al artículo 102 de la Constitución se señala a los Diputados de las próximas Cortes ordinarias 110 reales de vellón diarios por razón de dietas, que abonarán las respectivas provincias” (artículo 13 de la Instrucción de 23 de mayo de 1812 conforme a la cual deberán celebrarse en la Península e Islas adyacentes las elecciones a Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813).

división del territorio en provincias para dar mayor comodidad a las elecciones, elegían en cada provincia la ciudad dónde debían reunirse los electores de los partidos; especificaban el número de diputados que cada provincia debía seleccionar de forma proporcional a su población, y al igual que las Juntas Preparatorias del reino gestionaban los pagos de las dietas de los diputados a Cortes. Además, como novedad significativa, resolvían todas las dudas que podían suscitarse antes del comienzo de las elecciones y durante su celebración.

A diferencia de las Juntas de Presidencia de 1810, las Juntas Preparatorias, tal y como su nombre pareció vislumbrar, solo ejercían tareas en la fase de preparación de las elecciones, y no podían interferir, bajo ningún concepto, en las competencias de las Juntas Electorales cuando se iniciaban las elecciones:

“Las Juntas Preparatorias no se mezclaran en otras funciones que las que aquí van señalada, cesando en las suyas luego que allanadas todas las dificultades comiencen a verificarse las elecciones, y no embarazando en manera alguna a las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia en el ejercicio de las facultades que le están asignadas por la Constitución”
(Instrucción de 23 de mayo de 1812, artículo 10)

Los miembros de las Juntas Preparatorias eran el jefe superior de la provincia; el arzobispo u obispo, o en su defecto el eclesiástico más condecorado del pueblo donde la Junta se celebraba; el intendente, si los había; el alcalde más antiguo; el regidor decano; el síndico, procurador general de la capital de la provincia; y dos hombres buenos, vecinos de la provincia, nombrados por el personal anterior. Por tanto, en la estructura interna de las Juntas Preparatorias solo se mantuvo del personal propio de las Juntas de Presidencia al jefe superior de la provincia (anterior presidente de la Junta de Observación y Defensa) y al representante de la Iglesia. Aunque, como novedad significativa, se introdujeron como miembros de la estructura electoral a los representantes del electorado.

En las provincias en las que no se podía constituir por alguna circunstancia especial la Junta Preparatoria, la regencia del reino podía nombrar al jefe, comandante o a cualquier persona de su confianza, con el objeto de acometer las funciones asignadas a este órgano electoral.

3.1.4. El fin de la democracia liberal y el inicio del primer periodo absolutista (1814-1820)

El resultado de los tres años de funcionamiento de las Cortes de Cádiz tuvo como consecuencia la definición y articulación de un nuevo régimen político en el que subsistió la institución monárquica, pero radicalmente limitada en sus atribuciones (Artola, 1978: 185).

Sin embargo, la firma del “Tratado de Valencia”, el día 11 de diciembre de 1813, en el que Napoleón reconocía a Fernando VII como rey fue el inicio de un nuevo giro político hacia el régimen absolutista. La inminente vuelta del rey a España provocó dos reacciones distintas. Por un lado, los sectores conservadores y clericales, junto con el ejército (que había extendido su poder en las provincias aprovechando la falta de legitimidad de la

organización ejecutiva y de resistencia constituida tras la guerra -las Juntas-) vieron con esperanza la llegada del Deseado a España. Por otro, las nuevas Cortes, afincadas en la Isla de León, se apresuraron, forzadas por los liberales (en concreto por Martínez de la Rosa y Canga Argüelles), a aprobar el *Decreto del 2 de febrero de 1814* por el que se estipuló que no se consideraría al rey libre y no se le prestaría obediencia hasta que no jurase el artículo 173 de la Constitución de Cádiz⁸⁴.

El 22 de marzo de 1814 Fernando VII regresó a España por la frontera de Cataluña, donde el general Copons le comunicó la decisión adoptada por las Cortes (Kinder y Hilgemann, 1982: 59). El rey auspiciado por el consejo de un grupo de sesenta y nueve diputados conservadores (los persas) que representaban la mitad aproximadamente de las Cortes en ese momento, se dirigió a Valencia. En Valencia, los persas pidieron al monarca que denunciara la Constitución de 1812, y así lo hizo en el *Manifiesto del 4 de mayo de 1814*⁸⁵ (Carr, 2002, 90).

El Manifiesto de los persas contenía una crítica feroz del proceso político vivido a partir de la guerra de la independencia, de las instituciones creadas y de la propia democracia implantada a raíz de la aprobación de la Constitución de Cádiz:

“De las Juntas locales se dice que algunos de sus miembros, en ningún otro caso hubieran obtenido del consentimiento del pueblo. De la Junta Central se comenta que era un monstruo de más de treinta cabezas, que había de ocasionar el aumento de males” (...). Se denuncia (...) que se había proclamado pomposamente una Constitución para atraer la voluntad de un pueblo que con ella creía remediado el antiguo despotismo ministerial. La democracia se funda en la inestabilidad e inconstancia, y de su misma formación saca los peligros de su fin. (...)”
(García Cárcel, 2007:311-312)

Tras la firma del Manifiesto, el mismo día 4 de mayo, Fernando VII desencadenó su acción contra el régimen liberal mediante un golpe de Estado llevado a cabo por algunos generales del ejército⁸⁶ deseosos de acabar con el régimen implantando durante la guerra contra Francia. En términos políticos, el retorno de Fernando VII en el año 1814 supuso una vuelta atrás en la implantación de la democracia liberal en España y un retorno a las instituciones propias del Antiguo Régimen. En esta etapa que se extendió hasta el año 1820

⁸⁴ El artículo 173 de la *Constitución de 1812* decía lo siguiente: “El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: N (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica romana, sin permitir otra alguna en el reino: guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino el bien y provecho de ella: que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino: que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero, ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes: que no tomaré jamás a nadie su propiedad y respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude, y sea en mi defensa; y si no me los demande”.

⁸⁵ El *Manifiesto de los Persas* partía de un principio: “Era costumbre de los antiguos persas pasar cinco días de anarquía después del fallecimiento de su rey a fin de que la experiencia de los asesinatos, robos y otras experiencias les obligasen a ser fieles a su sucesor. En 1814 no habían sido cinco días, sino seis años los que se habían vivido sin rey, y había llegado el momento de la normalización política” (García Cárcel, 2007:311).

⁸⁶ El golpe de estado fue confiado al capitán general de Castilla Eguía a quien se le confió una división del ejército de Elío (Artola, 1978:187).

desaparecieron las Cortes y con ellas los pilares básicos en los que se sustentó la incipiente democracia representativa y su embrionaria AE. Sin embargo, los gérmenes de rebeldía siguieron subsistiendo, principalmente entre aquellos que habían sido jefes populares de la resistencia armada contra Napoleón. Todavía se mantenía y se acrecentaba el liberalismo en las filas del ejército⁸⁷, en las ciudades comerciales (Cádiz y Barcelona) y en los medios intelectuales (Tuñón de Lara, 1968: 39).

El paréntesis en el camino hacia la implantación de la democracia liberal-representativa en España duró menos de seis años. El día 1 de enero de 1820 el pronunciamiento del comandante Riego, en Cabezas de San Juan –Sevilla-, secundado por la Coruña, Zaragoza, Barcelona, Madrid, y otras poblaciones, en favor de las Cortes de 1812 cambió el curso de las circunstancias. El 6 de marzo de 1820, Fernando VII incitado por los sucesos acontecidos, accedió a convocar Cortes a la antigua usanza. Esta medida considerada insuficiente, en vista de las necesidades políticas demandadas por los pronunciamientos militares, no llegó a cobrar efecto ya que el 9 de marzo de ese mismo año el rey decidió jurar y acatar la Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz de 1812. A partir de este momento se inició un Trienio Liberal que se perpetuó hasta 1823.

3.1.5. La AE en el Trienio Liberal (1820-1823)

El día 22 de marzo de 1820, unos días después del inicio del Trienio Liberal, se aprobó un nuevo procedimiento electoral que retomaba las garantías electorales previstas en la Constitución de Cádiz y en sus instrucciones complementarias. Este nuevo marco electoral, acompañó la convocatoria a Cortes para los años 1820 y 1821. De este modo, la AE vigente en el Trienio Liberal conservó el modelo organizativo del periodo anterior, por lo que las Juntas Preparatorias y las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y Provinciales emergieron como los órganos temporales encargados de garantizar la celebración de las elecciones.

La única divergencia a resaltar se dio en el contenido funcional de las Juntas Preparatorias que operaron en los territorios de la península y en sus islas adyacentes. Las Juntas Preparatorias asumieron más actividades electorales, por lo que a las ya reconocidas en el procedimiento electoral anterior, se le sumaron la de remitir la convocatoria de Cortes y una copia de las disposiciones relativas al régimen electoral de la Constitución de 1812 a todas las cabezas de partido, cuidando de que éstas se la transmitieran con igual brevedad posible a todos los pueblos de su comprensión respectiva.

Por otro lado, según Artola, en el Trienio Liberal se manifestó, también, la primera intervención gubernamental (aunque sin éxito) en los procesos electorales. “En la apertura

⁸⁷ Las reacciones del ejército contra el régimen absolutista de Fernando VII que no llegaron a fraguar fueron las siguientes: “Mina, en Navarra (1814); Porlier, en Coruña (1815); Richard, en Madrid (1816); Lacy, en Cataluña (1817), y Vidal, con trece más, en Valencia (1818)” (Sevilla, 1974: 89).

del periodo electoral para las Cortes ordinarias de 1822, el Ministerio de Gobernación impartió a los gobernadores civiles instrucciones secretas”. Estas iniciativas, no tan secretas como pretendía el gobierno, apelaban en contra de los afrancesados, exaltados, eclesiásticos y absolutistas. Sin embargo, el resultado de las elecciones reflejó un corrimiento de la opinión hacia las posiciones más radicales (Artola, 1978:221-222). El intervencionismo gubernamental, como práctica habitual en las elecciones, fue una constante a lo largo de todo el siglo XIX y principios del siglo XX en España.

3.1.6. El fin del Trienio Liberal y el inicio del segundo periodo absolutista (1823-1833)

La democracia liberal solo duró tres años. Durante este periodo los liberales se escindieron en dos grupos: los doceañista o moderados, cuyo portavoz era Francisco Martínez de la Rosa; y los exaltados o progresistas, corriente integrada por los seguidores de Riego y los oficiales del ejército. El clero que vio tambalear su situación después de la victoria de los exaltados en las elecciones, acudió al pueblo, y se crearon juntas de rebeldes que establecieron una regencia monárquica en la zona cercana a los Pirineos. Paralelamente, el rey negociaba secretamente una ayuda con las potencias de la Santa Alianza. Esta situación degenerativa condujo a que el día 7 de abril de 1823 Luís XVIII de Francia, con estímulo de los soberanos de Rusia y Austria, enviara un ejército, al mando del Duque de Angulema, los Cien Hijos de San Luís, para restablecer la autoridad absoluta de Fernando (Herr, 2004: 114-115).

El 23 de septiembre de 1823 el ejército invasor bombardeó Cádiz, y el 1 de octubre de ese mismo año, Fernando VII, a instancias del gobierno francés, dictó el *Manifiesto del Puerto de Santa María*, lo que supuso la vuelta de una década de Monarquía absoluta a España que perduró hasta su muerte (el 29 de septiembre de 1833).

3.2. La AE en la Monarquía Isabelina (1833-1868). La consolidación del modelo electoral gubernativo

La muerte de Fernando VII -el 29 de septiembre de 1833- inauguró el reinado de su hija Isabel II, a través de la regencia de su madre María Cristina, e implantó, por primera vez en la historia de España, la monarquía parlamentaria. El día 4 de octubre, la reina regente expuso al país una serie de reformas administrativas en las que proponía conservar la monarquía a cambio de renunciar a su carácter absoluto (Artola, 1978: 286). A partir de entonces se inició un periodo lleno de luchas y fluctuaciones entre los defensores del absolutismo, los carlistas – los partidarios de Don Carlos, hermano de Fernando VII- y los aperturistas al futuro –los constitucionalistas-.

La larga monarquía isabelina significó la vigencia del “moderantismo” (conservadurismo), régimen político de una oligarquía que solo guardaba las formas de un “régimen representativo” y de alternancia electoral en el poder político entre liberales moderados (conservadores) y progresistas (Jover Zamora, 1976: 348-351). En este contexto, el sufragio censitario desplazó al sufragio universal de la etapa anterior, se sustituyeron las elecciones indirectas por las elecciones directas (salvo en los años 1834-1836), se introdujo, por primera vez en el año 1846, el distrito uninominal como demarcación territorial de las elecciones, se crearon las listas electorales (al tener que contabilizar a los electores que tenían derecho a voto) y se consolidó el modelo gubernativo de AE. Todo ello acompañado de múltiples intervenciones gubernativas en las elecciones y de continuas denuncias de corrupción electoral que ponían en evidencia la falta de garantías electorales que legitimaran los resultados de las distintas convocatorias electorales.

En este periodo, quien votaba debía estar preparado, debía reunir ciertas condiciones para poder ejercer su derecho al sufragio. Por lo que el derecho al voto quedó supeditado al pago de un determinado censo o contribución (capacidad económica) o a la posesión de ciertos títulos profesionales (capacidad intelectual o profesional). De esta manera, durante todo el reinado de Isabel II los principios censitarios fueron compartidos, sin discrepancias, por todos los sectores políticos de la época –progresistas y moderados-. El debate parlamentario entre moderados y progresistas solo se centró en la mayor o menor amplitud de los límites del sufragio, en el que los primeros tendían a su restricción y los segundos a su ampliación. En el año 1834 los moderados extremaron el carácter censitario del sufragio, por lo que sólo concedieron el derecho a voto a un 0,15 por 100 de la población. Sin embargo, con los progresistas, en el año 1843, la participación electoral alcanzó sus cuotas más altas, el 4,3 por 100 de la población (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996: 72 y 76).

El foco de la polémica, entre moderados y progresistas, se centró a efectos electorales en la división del territorio. Los moderados eran partidarios de pequeños distritos locales, mientras que los progresistas defendían circunscripciones amplias, que coincidieran con los límites provinciales. El sistema de distritos planteaba, en primer término, la necesidad de proceder a una división del territorio distinta de las divisiones administrativas. Sin embargo, tal posibilidad desaparecía en el caso de las circunscripciones provinciales, o de las circunscripciones compuestas por grandes núcleos urbanos, pues la división electoral se ajustaba entonces a una división administrativa preexistente (Varela Díaz, 1977:295).

El sistema de distritos provocó consecuencias perversas en el buen desarrollo de los procesos electorales. Por un lado, el Gobierno fijaba los límites de los distritos, lo que le concedía un recurso importante para la manipulación del proceso electoral, sobre todo,

mediante la aplicación del “guerrymandering”⁸⁸. Por otro lado, el ejercicio del voto por pequeños distritos se centraba en las relaciones personales y en factores localistas, elementos en los que se arraigó el inicio y desarrollo del caciquismo en España.

En lo referente a la AE se consolidó el modelo institucional gubernativo, a pesar de que surgieron algunos intentos que intentaron limitar la intervención gubernativa en el modelo electoral (entre otros, la creación de un órgano de control para la elección de los miembros de las Mesas o Juntas de Distrito). Durante la monarquía isabelina, la estructura formal de la AE se conformaba de dos órganos electorales que operaban en ámbitos territoriales distintos (local y provincial) y cuyo contenido funcional se concentró en el control de la votación y en el recuento de los primeros resultados electorales (Mesas Electorales o Juntas de Distrito); y por otro, en la realización del escrutinio general (Juntas Electorales Provinciales o Juntas de Escrutinio General). Además, la AE fue ejerciendo el control real de las elecciones, por lo que su actividad funcional se amplió más allá de la organización del proceso electoral. Asimismo los órganos de la administración gubernativa fueron asumiendo, también, competencias electorales, sobre todo, en la organización de las elecciones, y en la formación y supervisión del censo electoral. Por otro lado, las iniciativas de reforma que abogaban por una despolitización de los órganos de la AE no obtuvieron éxito alguno, sobre todo, porque aunque en el año 1865 se introduce al personal judicial en la presidencia de las Juntas de Escrutinio General, el contexto sociopolítico de la época ejercía como contrapeso a cualquier medida modernizadora y desvirtuaba sistemáticamente la práctica del sufragio

El recorrido por la AE española durante la monarquía isabelina se ha estructurado de la manera siguiente. Se comienza analizado el modelo electoral que se originó con el Estatuto Real y que se implantó en las elecciones del año 1834. A continuación, se aborda el modelo electoral que acompañó la gestión y supervisión de las primeras elecciones directas en España. En tercer lugar, se abre un breve paréntesis en la dinámica de este periodo, en el que se produjo un retorno, durante las elecciones de octubre del año 1836, al modelo electoral de las Cortes de Cádiz (1812). En el siguiente subapartado se aborda la AE que se instauró en el año 1837 y que conservó la misma estructura organizativa y funcional que en el año 1836, junto a ello, se exponen, también, los principales mecanismos de intervención gubernativa y las consiguientes propuestas parlamentarias de reforma electoral. En una quinta parte, se describe y analiza el modelo electoral con la vigencia más larga dentro del periodo isabelino (aproximadamente dieciocho años 1846-1854 y 1856-1865), este modelo se caracterizó por su estrecha vinculación con el gobierno local, lo que contribuyó, como se verá, a institucionalizar la corrupción de las elecciones como práctica

⁸⁸ La división del territorio electoral en base a los intereses de determinados sectores políticos es denominado “guerrymandering” en recuerdo del Elbridge Ferry, quien siendo Gobernador del Estado de Massachussets consiguió, en 1812, que el distrito de Boston adoptara un trazado especialmente caprichoso, a medida de sus votantes (Vanaclocha, 1988: 283-284).

habitual. En sexto lugar, se retrata el modelo electoral que imperó durante el gobierno de la Unión Liberal, en el Bienio Progresista (1854-1856), en el que se resalta como novedad significativa la incorporación en la estructura electoral tradicional (Juntas de Escrutinio y Mesas Electorales) de un nuevo órgano especializado en la gestión del censo (la Comisión Permanente del Censo Electoral), aunque altamente politizado. Por último, se cierra el análisis con la AE que se implantó al final del reinado de Isabel II (1865-1868), donde se apostó por un modelo electoral más desvinculado de la esfera gubernativa, aunque muy limitado, en la práctica, por el contexto sociopolítico de la época.

3.2.1. La AE del Estatuto Real (1834-1836). El modelo electoral de las elecciones de procuradores a Cortes del año 1834

El 10 de abril de 1834 se aprobó el Estatuto Real⁸⁹, que en realidad, como señala Martínez Cuadrado (1983:43) “era poco más que decreto de convocatoria a Cortes por estamentos”. El Estatuto se situó ideológicamente a caballo entre el Antiguo Régimen y las ideas liberales burguesas. Por ello, reforzó de manera considerable los poderes de la Corona (la Corona, a través del Consejo de Ministros creaba las leyes, y las Cortes solo podían votar enmiendas contra ellas o rechazarlas), articuló una segunda cámara conservadora, y restringió el sufragio (solo un 0,15 por 100 de la población española tenía derecho a voto). La limitación del sufragio se justificó como medida necesaria para hacer frente a la amenaza de dominio de unas masas irresponsables e incultas, a las que los moderados consideraban fácilmente influenciables por frailes fanáticos o radicales apasionados. El Estatuto no reconocía la soberanía popular, pues “el liberalismo moderado no significaba la democracia” (Herr, 2004: 119).

El Estatuto Real dio pie a los procedimientos electorales de los años 1834 y 1836. En ambos casos se mantuvieron las directrices generales contenidas en el Estatuto, si bien en las elecciones del año 1836 se introdujo como novedad significativa, y por primera vez, las elecciones directas en España. En este epígrafe se analiza, la AE que se originó en el año 1834. Esta estructura organizativa, a similitud del periodo anterior, se conformaba de varios modelos organizativos que operaban en ámbitos territoriales diferenciados con el objeto de administrar y controlar la designación de los procuradores a Cortes (ver Tabla 4.4).

⁸⁹ “El Estatuto Real fue elaborado por Martínez de la Rosa, y la reina Regente María Cristina lo firmó en Aranjuez el 10 de abril de 1834. Inspirado en la Carta francesa de 1814, el Estatuto Real es simplemente eso: un Carta otorgada y, sin duda, significa el intento de la nobleza de mantener su hegemonía política. O sea convocatoria de Cortes, divididas en dos Cámaras: Estamento de procuradores elegidos por voto indirecto y Estamento de procederes compuesto por grandes de España, títulos de Castilla, arzobispos y obispos, propietarios territoriales o de fábricas con una renta anual superior a 60.000 reales” (Tuñón de Lara, 1978: 75).

Tabla 3.4. Órganos electorales por tipo de elección en las elecciones de procuradores a Cortes (1834)

Periodo	Tipo de Elecciones	Órganos electorales
1834-1836	Elecciones a procuradores de las Cortes Generales del Reino	➤ Juntas Electorales de Provincia ➤ Juntas Electorales de Partido
	Elecciones en Vascongadas y Navarra	➤ Órgano de la Diputación
	Elecciones en Ultramar (Islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas)	➤ Junta electoral de Santiago de Cuba
		➤ Junta Electoral de la Habana, ➤ Junta Electoral de Puerto Príncipe ➤ Junta Electoral de Puerto Rico ➤ Junta Electoral de Manila

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto de 20 de mayo de 1834*.

a) La AE en las elecciones de procuradores a las Cortes Generales del Reino

El procedimiento electoral diseñado para regular las elecciones de procuradores a las Cortes Generales del Reino del año 1834 introdujo el sufragio censitario y secreto en España. Sin embargo, siguiendo la “dependencia de rumbo” del procedimiento anterior se mantuvieron las elecciones indirectas aunque se redujeron a dos grados. Por un lado, los mayores contribuyentes del pueblo, como electores de las Juntas de Partido, designaban de entre ellos al menos dos representantes⁹⁰, que acudían, después, a las Juntas Provinciales. Por otro lado, entre los electores de las provincias (abogados con despacho abierto, relatores o escribanos de cámara, catedráticos y profesores de ciencias; propietarios, colonos y fabricantes con una renta anual de seis mil reales; y comerciantes que pagaban una contribución de entre doscientos y cuatrocientos reales, según el tamaño de las ciudades) se elegían, también, a los procuradores a Cortes. De esta manera, desaparecieron del escenario electoral las parroquias, y las Juntas de Parroquia.

El modelo de AE que se configuró en el año 1834 redujo el número de Juntas (desaparecieron las Juntas de Parroquia y las Juntas Preparatorias), por lo que la estructura electoral se vertebró en dos órganos que actuaban de manera temporal en ámbitos territoriales distintos: las Juntas Electorales de Partido y las Juntas Electorales de Provincia. Las funciones electorales de las Juntas Preparatorias fueron absorbidas por los órganos gubernativos –los gobernadores civiles-. Como novedad significativa se reconoce, por primera vez, una mínima relación jerárquica entre los órganos electorales, ya que las Juntas de Provincia adquirieron la competencia de resolver las quejas de las Juntas inferiores. En lo relativo al grado de politización de las Juntas Electorales, el sistema de personal de las Juntas conservó, a través de la figura de su presidente, una estrecha vinculación con el gobierno de turno⁹¹.

⁹⁰ “Además de estos electores, cuando el pueblo cabeza de partido tenga 30.000 almas, nombrará otro, y sucesivamente un elector por cada 20.000 habitantes que tuviere” (artículo 8º del *Real Decreto de 20 de mayo de 1834*).

⁹¹ “Esta politización e intervención gubernamental en las elecciones también fue puesta de manifiesto en una circular emitida por el Ministro de la Gobernación a todos los Gobernadores Civiles. Esta circular expresaba el deseo de la Reina Regente en que la elección fuese libre y exenta de toda coacción y temor; pero al mismo tiempo invitaba a estos a que orientaran prudentemente las votaciones con el objeto de que los individuos elegidos tuviesen verdadero amor al país, fueran partidarios de los derechos de la Reina Isabel II, y de los principios conservadores” (Fernández Domínguez, 1992: 55).

En la Tabla 3.5 se puede apreciar como las Juntas Electorales de Partido se ubicaban en cada pueblo cabeza de partido⁹² y cómo sus miembros se proveían del personal perteneciente al ámbito local. En concreto, se constituía por todos los miembros del Ayuntamiento, incluidos los síndicos y los diputados, además de los mayores contribuyentes, en un número igual a los miembros del Ayuntamiento. El presidente del Ayuntamiento ejercía también la presidencia de la Junta. En contraste con el modelo electoral de la Constitución de Cádiz, se produjo un aumento notable del personal político, ya que en las Juntas de Partido de 1812, solo el alcalde formaba parte del órgano electoral. Estos órganos electorales, además de organizar y supervisar la votación, resolvían por mayoría absoluta de votos las dudas que podían surgir durante el proceso electoral.

Las Juntas de Partido tenían una composición distinta en las provincias donde no había pueblos cabeza de partido con Ayuntamiento, como sucedía en algunos pueblos de Galicia y Asturias. En estos pueblos, el órgano electoral se formaba por los doce mayores contribuyentes del partido, y la presidencia de la Junta recaía en un comisionado especial nombrado por el gobernador civil de la provincia.

Las Juntas Electorales de Provincia conservaron casi las mismas características que en el régimen electoral anterior. En su estructura interna, solo se produjo un cambio de denominación en la persona que desempeñaba la presidencia de la Junta, como consecuencia de que el cargo de jefe político de la provincia se sustituyó por el de gobernador civil. Al presidente de la Junta Electoral de Provincia le competía observar el cumplimiento de las leyes y mantener el orden y libertad de los sufragios. Por otro lado, la Junta fue ampliando, también, su contenido funcional, al asumir la resolución de las quejas de los electores de las Juntas de Partido (ver Tabla 3.5).

Tabla 3.5. La AE en las elecciones de procuradores a Cortes del Reino (1834)

Órganos electorales	Ámbito de actuación	Funciones	Composición
Juntas Electorales de Provincia	Provincia (elección de segundo grado)	a) Supervisar y organizar la votación de la elección de los Diputados provinciales. b) Resolver las quejas de las Juntas de partido (novedad)	a) Presidente. Gobernador Civil b) Dos escrutadores c) Un secretario b) y c) elegidos por los electores entre ellos mismos
Juntas Electorales de Partido	Cabeza de partido (elección de primer grado)	a) Supervisar y organizar la votación de los representantes del partido b) Resolver las dudas (novedad)	a) Personal del Ayuntamiento (incluidos los síndicos y diputados) (novedad: aumento del personal político) b) Mayores contribuyentes

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto de 20 de mayo de 1834*.

⁹² “Se entenderán por pueblos cabeza de partido para las próximas elecciones, los que están designados como tales en la división judicial” (artículo 2º del *Real Decreto de 20 de mayo de 1834*).

b) La AE en las elecciones de procuradores a Cortes Generales en las provincias de Vascongadas y Navarra

Las provincias de Vascongadas y Navarra tenían un procedimiento electoral especial, lo que repercutió en su organización electoral. En cada Diputación de Vascongadas y Navarra se constituía un órgano electoral encargado de nombrar a los procuradores del Reino. Este órgano estaba compuesto por todos los electores de la Diputación, dos vocales del Ayuntamiento, el síndico procurador general del pueblo donde residía la Diputación y un número igual de las personas más pudientes de la provincia.

c) La AE en las elecciones de procuradores a Cortes Generales en algunas provincias de Ultramar

En las Islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas se crearon Juntas Electorales en Santiago de Cuba, en la Habana, en Puerto Príncipe, en Puerto Rico y en Manila. A cada órgano electoral le competía organizar y supervisar la elección. Estas Juntas se constituían por un presidente, el capitán general o la autoridad en quien éste delegase, los individuos de los Ayuntamientos de cada capital, y un número de personas elegidas por estos Ayuntamientos entre las más pudientes.

3.2.2. La AE de las primeras elecciones por sufragio directo en España (1836)

Siguiendo la línea del Estatuto Real, en el año 1836 se aprobó un nuevo procedimiento electoral en las Cortes. El nuevo marco electoral fue fruto de las iniciativas parlamentarias electorales presentadas (ante el estamento de procuradores) por el liberal, Juan Álvarez Mendizábal⁹³, durante los años 1835⁹⁴ y 1836. El segundo proyecto electoral de Mendizábal se presentó el 25 de abril de 1836 y planteaba una serie de reformas que afectaban al sufragio. En particular, se establecía un sufragio censitario directo. Este era el método ya aceptado en las Constituciones y en la legislación electoral vigente entonces en Gran Bretaña, Francia y Bélgica, siendo además la forma de sufragio defendida, desde hace tiempo, por los dos publicistas europeos más influyentes en España: Jeremy Bentham y Benjamín Constant (Varela Suanzes, 2003: 112). Aunque esta propuesta no llegó a cuajar, ya que se disolvieron de nuevo las Cortes, fue recogida en el procedimiento electoral del 24 de mayo de 1836⁹⁵, el marco regulador de las elecciones del 13 de julio de 1836.

⁹³ Las revueltas liberales iniciadas por la burguesía de las ciudades, organizadas en el seno de la milicia urbana, derivaron en la constitución de numerosas Juntas que asumieron el gobierno, por lo que la Corona se vio forzada a nombrar el 25 de septiembre de 1835 a un nuevo Presidente del Consejo de Ministros: el liberal, Juan Álvarez Mendizábal.

⁹⁴ El primer Proyecto de Ley fue debatido en una Comisión de Cortes. El dictamen de la Comisión introducía modificaciones sustanciales al Proyecto. En lo referente a la AE sustituía a las Juntas de Parroquia y de Partido por las Juntas de vecindario y distritos electorales. Las Cortes se disolvieron el 27 de enero de 1836, y se convocaron nuevas elecciones por un Real Decreto de esa misma fecha (Congreso de los Diputados, 1906: XXI-XXVII).

⁹⁵ El Real Decreto de 24 de mayo de 1836 fue ampliado por el Real Decreto de 28 de mayo de 1836.

El procedimiento electoral de 1836⁹⁶ fue aprobado bajo el Ministerio moderado de Istúriz-Alcalá Galiano y tuvo un importante alcance político ya que por primera vez se introdujo el sufragio directo en España. El sufragio directo permitió prescindir de las elecciones por grados y amplió el cuerpo electoral, aunque solo accedió al voto el 0,6 por 100 de la población (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996:73). Se conservó el sufragio censitario, pero se disminuyó la cantidad de renta necesaria, por lo que todos los comerciantes, los industriales y los pequeños burgueses podían ejercer su derecho a voto. Hay que destacar que en este periodo se introduce la división de la circunscripción electoral provincial en distritos⁹⁷ (pequeña circunscripción que concede ventajas a los medios rurales), elegidos de manera arbitraria por el Gobierno, sin atenerse a las demarcaciones administrativas o judiciales. El distrito duró en España hasta el año 1931 y fue una de las bases de caciquismo, del poder omnímodo del propietario de la tierra del lugar, que se convirtió, a su vez, en jefe político. La elección por distritos falseó más tarde el sufragio universal en España y consagró el poder de la aristocracia y el clero apoyados en los ricachos de cada pueblo (Tuñón de Lara, 1968: 84).

Como contrapeso al método directo, es importante subrayar que con la celebración de las primeras elecciones directas en España (julio de 1836) se iniciaron, también, algunas prácticas electorales que dotaron, en cierta medida, de una mayor transparencia y pluralismo político a las elecciones y que pervivieron a partir de entonces en todas las contiendas electorales españolas. Entre otras, la presentación pública como candidatos a los aspirantes a procuradores, la exposición en prensa del programa electoral de los candidatos o la creación de asociaciones electorales que pueden considerarse como los primeros intentos de vertebrar los partidos políticos en España (Tomás Villarroja, 1985:44). De esta manera, el sufragio directo permitió a los incipientes partidos políticos ofrecer sus programas y candidaturas en la contienda electoral (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:146).

a) La AE como organización de supervisión de las elecciones

En el año 1836, a diferencia de los periodos anteriores, se formalizó por primera vez un modelo de AE cuya única finalidad consistía en garantizar las elecciones, ya que todo aquello que no se centrara en esa materia se consideraba ilegal y nulo por el propio procedimiento electoral. Esta estructura se vertebraba en dos tipos de órganos electorales:

⁹⁶ Real Decreto de 24 de mayo de 1836 (*Gaceta de Madrid*, de 26 de mayo de 1836).

⁹⁷ Esta propuesta fue defendida por los moderados y, en concreto, por Martínez de la Rosa. En este sentido el procedimiento electoral destacaba lo siguiente: “Todas las provincias de la Península es Islas adyacentes nombrarán un Diputado por cada 50.000 almas de la población que tengan” (artículo 2º, Real Decreto de 24 de mayo de 1836). “La provincia en que resulte un exceso de 25.000 almas, o mayor, nombrará un diputado más; pero si no llegase a este número, no se tendrá en cuenta con el sobrante” (artículo 3º, Real Decreto de 24 de mayo de 1836).

las Juntas de Distrito y las Juntas de Provincia. La Tabla 3.6 resume el modelo de AE que operaba en el año 1836.

Tabla 3.6. El modelo de AE de las elecciones del 13 de julio de 1836

Organos	Funciones	Composición
Juntas de Provincia	a) Realizar el escrutinio general b) Extender, firmar y realizar las copias del acta	a) Presidencia. Gobernador civil b) Secretarios escrutadores (4). Elegidos entre los comisionados de las Juntas de Distrito Personal de la Diputación Provincial (novedad)
Juntas de Distrito	a) Control de la votación b) Realizar el escrutinio parcial c) Resolver dudas y reclamaciones (novedad) d) Levantar acta e) Nombrar comisionado	Personal = representantes del electorado (novedad) a) 1 Presidente b) 4 secretarios escrutadores

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*.

Las Juntas Electorales de Distrito se constituían por representantes del electorado. Los ciudadanos con derecho a voto se convertían por primera vez, en los únicos protagonistas de estos órganos electorales, al desplazar al personal procedente de la administración gubernativa de su estructura. Sin embargo, todavía se denotaba un mínimo de politización en la Junta, ya que el alcalde del pueblo cabeza del distrito electoral controlaba la designación de los miembros del órgano electoral. Los cinco electores más votados se convertían en miembros de la Junta, quedando, así, constituida por un presidente y cuatro secretarios escrutadores. Estas Juntas eran las encargadas de controlar todos los aspectos de la votación⁹⁸, de realizar un primer escrutinio⁹⁹, de publicar los resultados de las elecciones¹⁰⁰, de extender y firmar el acta electoral¹⁰¹, de resolver por mayoría las dudas y reclamaciones, y de nombrar de entre ellos a un “comisionado” que llevara una copia certificada del acta a la capital de provincia. Las Juntas de Distrito van asumiendo nuevas funciones, ya que no solo resolvían las dudas derivadas del proceso electoral, sino también las reclamaciones, actividad que competía, con anterioridad, a las Juntas Provinciales.

Las Juntas de Provincia¹⁰² al contrario de las Juntas de Distrito, todavía conservaban en su filas a los miembros de la administración gubernativa. Por lo que estaban compuestas

⁹⁸ El Presidente repartía las papeletas a los electores para que éstos pudieran ejercer su derecho a voto, y las recogía dobladas para depositarlas en la urna en presencia del elector (ver artículo 20 del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*).

⁹⁹ El Presidente y los Secretarios hacían el escrutinio de los votos leyendo las papeletas en voz alta, acabado el escrutinio y anunciados los resultados se destruirán las papeletas en presencia de todos los electores (ver artículos 22, 23 y 24 del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*).

¹⁰⁰ Los resultados de las elecciones se publicaban en la parte exterior del edificio donde se habían llevado a cabo éstas. La publicación debía realizarse antes de las ocho de la mañana del día siguiente de haberse cerrado la votación, el contenido de la información publicada consistía en una lista nominal de todos los electores que habían concurrido a votar y un resumen de los votos que cada individuo había obtenido (ver artículo 25 del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*).

¹⁰¹ En el acta electoral se expresaba el número total de electores que había en el distrito y el número de votos que cada candidato había obtenido (ver artículo 26 del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*).

¹⁰² Sobre la composición de las Juntas de provincia, ver el artículo 29 del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*.

por un presidente que era el gobernador civil, los miembros de la Diputación Provincial y cuatro secretarios elegidos a la suerte entre los comisionados enviados por las Juntas de Distrito¹⁰³. El órgano gubernativo provincial se convertía, por tanto, en uno de los elementos internos de este órgano electoral. Diez días después del comienzo de las elecciones las Juntas Provinciales realizaban el escrutinio general, extendían y firmaban el acta en la que constaba el número de electores por provincia, el número de éstos que habían tomado parte en la elección y el número de votos que habían obtenido, y autorizaban las copias de acta necesarias para que el jefe político las remitiera a los interesados.

b) Las Diputaciones Provinciales como órganos de apoyo en los procesos electorales

La intervención de los órganos gubernativos¹⁰⁴ –Diputaciones Provinciales– en las elecciones no solo resultaba evidente a través de su representación en las Juntas Provinciales, sino también mediante su participación directa en la administración de los procesos electorales.

La restricción del sufragio llevó consigo el control de quienes adquirirían el derecho a voto. De esta manera, las Diputaciones Provinciales adquirieron una serie de competencias en materia censal, entre las que se destacaban las siguientes: la formación de las listas de electores (como se denominaba entonces el censo electoral), y la resolución de las reclamaciones, sin ulterior recurso, de los propios afectados o interesados cuando no figuraban en las listas. Dado el carácter estrictamente censitario del sufragio, la confección de estas listas no presentaba gran dificultad, ya que se ordenaban en función de las certificaciones que las Delegaciones de Hacienda libraban para acreditar los referidos requisitos hacendísticos (Bassols Coma, 1997: 398).

Junto con estas actividades censales, las Diputaciones Provinciales establecían la división de las provincias en distritos electorales, y señalaban los pueblos cabezas de distrito a los que había que concurrir a votar. La concesión a las Diputaciones Provinciales de esta competencia para cuyo ejercicio solo se les exigía que en la distribución de los distritos se atuviesen a la comodidad de los electores, y no a las divisiones administrativas y judiciales, dotaba al Gobierno de cierto poder encubierto para controlar y manipular las elecciones ejerciendo el *guerrymandering*.

¹⁰³ Las Juntas de distrito nombraban de entre ellos mismos un comisionado para que llevara copia certificada del acta a la capital de provincia, y asistiera al escrutinio general (artículo 28 del *Real Decreto de 24 de mayo de 1836*).

¹⁰⁴ En relación a la intervención gubernativa en el proceso electoral también destacamos las dos órdenes contradictorias emanadas del Ministerio de la Gobernación y destinada a los Gobernadores civiles: por un lado el 9 de junio se les remite una circular para que eviten cualquier tipo de coacción o fraude en el proceso; y por otro lado, la Real Orden de 4 de julio, les recomienda que hagan cumplir las disposiciones legales y den públicamente buenos consejos a los electores para que emitan un voto fundado (Fernández Domínguez, 1992: 64).

3.2.3. El retorno de la AE de 1812 en las elecciones del 2 de octubre de 1836

El 14 de agosto de 1836, la reina regente restableció, obligada por las circunstancias políticas, “sublevación de sargentos de la Granja”, por tercera y última vez, y por poco tiempo, el código doceañista. Convocando, al mismo tiempo, elecciones para el dos de octubre de ese mismo año.

Las elecciones se rigieron, salvo mínimos cambios¹⁰⁵, por el procedimiento electoral previsto en la Constitución de Cádiz (sufragio universal, sistema electoral indirecto en tres grados, etcétera). Lo que supuso un retorno al modelo de AE implantado en el año 1812. De esta manera, los órganos de administración y de control del proceso electoral volvieron a ser las Juntas Preparatorias, las Juntas de Parroquia, las Juntas de Partido y las Juntas Provinciales.

3.2.4. La AE de 1837. El continuismo del modelo electoral de 1836

En el año 1837 se aprobó una nueva carta magna con su consiguiente procedimiento electoral. La *Constitución de 8 de junio de 1837*¹⁰⁶, fruto del consenso entre progresistas y moderados¹⁰⁷, fue claramente heredera de la de Cádiz (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996: 75). El código constitucional consagró el sufragio directo por provincias¹⁰⁸, reconoció (en su preámbulo) la soberanía nacional, creó dos Cámaras, Senado y Congreso, y remitió el desarrollo del procedimiento electoral a una legislación específica.

El procedimiento electoral del 20 de julio de 1837 estuvo vigente unos nueve años, y reguló seis elecciones de diputados a Cortes¹⁰⁹. Estas nuevas reglas electorales se inspiraron en el modelo electoral del año 1836, pero a diferencia de éste se amplió el sufragio censitario directo: podían ser electores los que pagasen como mínimo doscientos reales de contribución, un alquiler de mil a dos mil quinientos reales, según el tamaño de la población, y los que poseían un título universitario y tuviesen una renta anual mayor de mil quinientos reales anuales. Por tanto, el cuerpo electoral aumentó en 257.984 individuos en las elecciones de 1837, crecimiento que se mantuvo constante, alcanzando los 376.255 en el año 1839, y los 423.787 en el año 1840 (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:145)

Por otro lado, se complementó el marco electoral general con el objeto de articular las elecciones en las provincias ocupadas por los carlistas (Lérida y Castellón). Por tanto, se originaron dos procedimientos electorales distintos y complementarios que fueron

¹⁰⁵ Algunas de las modificaciones contenidas en el *Real Decreto del 21 de agosto de 1836* se referían, entre otras cosas, a los días de celebración de las Juntas Electorales (artículo 8º) y al número de diputados a elegir (artículos 2º, 3º y 4º).

¹⁰⁶ La Constitución fue aprobada el 8 de junio de 1837 y sancionada por la Reina el día 17 de ese mismo mes. La comisión que elaboró el proyecto estaba formada por Argüelles, Ferres, González, Olazaga y Sancho, y fue completada por Laborda, Acuña, Torrens, Miranda y Acevedo.

¹⁰⁷ Recordamos que este marco normativo fue aprobado por las Cortes constituidas a partir de las elecciones del 2 de octubre de 1836 que fueron reguladas por el *Real Decreto de 21 de agosto de 1836*.

¹⁰⁸ Artículo 22 de la *Constitución de 8 de junio de 1837*.

¹⁰⁹ Nos referimos a las elecciones que se celebraron en los años 1837, 1839, 1840, 1841, 1843 y 1844.

gestionados y supervisados por órganos electorales diferenciados y cuyo cometido principal fue la elección de los diputados a Cortes.

a) La AE en las elecciones de diputados a Cortes. El modelo general y el modelo especial

La AE del año 1837 conservó, sin cambios, la estructura organizativa del año 1836, por lo que las Juntas Electorales de Distrito y las Juntas de Provincia, junto con su modelo de personal y contenido funcional, emergieron de nuevo como las piezas claves de la estructura electoral.

Como se puede observar en la Tabla 3.7 este modelo general tuvo que ser readaptado con el objeto de poder administrar y supervisar las elecciones de diputados en las provincias ocupadas por los carlistas (Lérida y Castellón). En este supuesto especial, la AE quedó constituida por un conglomerado de órganos de muy diversa índole, todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas.

Tabla 3.7. Órganos electorales en el modelo general y en el modelo especial de las elecciones de diputados a Cortes (1837-1846)

Periodo	Tipo de Elecciones	Órganos electorales
1837-1846	<u>Modelo general</u> : Elecciones a diputados a Cortes	➤ Juntas de Provincia ➤ Juntas de Distrito
	<u>Modelo especial</u> : Elecciones a diputados a Cortes en la provincias ocupadas por los carlistas (Lérida y Castellón)	➤ Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral del 20 de julio de 1837*.

b) La intervención gubernativa como práctica electoral (1837-1840)

Las elecciones de 22 de septiembre de 1837, de 24 de julio de 1839, y de 19 de enero de 1840 reguladas por el procedimiento electoral de 1837, dieron el triunfo a los moderados. La práctica electoral estuvo acompañada de una excesiva intervención gubernamental, con la excepción de las elecciones del año 1837, en las que se evidenció una cierta imparcialidad gubernativa, que se manifestó en los resultados electorales, ya que fueron adversos al gobierno progresista.

Las autoridades locales y provinciales utilizaron las circulares y las órdenes como herramientas de persuasión y manipulación electoral. En las convocatorias electorales de los años 1839 y 1840 los cargos ministeriales emitieron circulares a su personal¹¹⁰ con la intención de convencerlos para que dieran su voto al Gobierno del que formaban parte. Con motivo de las elecciones del año 1840 el gabinete de Pérez Castro promulgó dos órdenes y

¹¹⁰ Algunas de las circulares emitidas por los miembros del Gobierno fueron: circular de 5 de junio de 1839 (*Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1839); circular de 11 de junio de 1839 (*El Corresponsal* de 12 de junio de 1839); circular de 4 de julio de 1839 (*El Eco del Comercio* de 5 de julio de 1839); y circular del Ministro de la Gobernación (Calderón Collantes) del 5 de diciembre de 1840.

una circular. Por la orden del 22 de octubre de 1839 el ejecutivo suspendía la renovación de las Diputaciones, a fin de asegurar su colaboración. La orden del 5 de diciembre de 1839 daba instrucciones a los jefes políticos para participar en los procesos electorales, con un claro sentido de apoyo a las candidaturas moderadas. El ejemplo más palpable de intervención gubernativa en las elecciones fue la circular de 8 de enero de 1840. Esta medida favoreció el fraude en la elección de la Mesas Electorales, ya que solo los electores que se presentaban durante la primera hora podían obtener la contraseña necesaria para participar en el proceso de designación del órgano electoral. De este modo, las autoridades locales podían hacer un uso abusivo de este mecanismo a favor de sus correligionarios, ya que la contraseña se repartía, sin ningún tipo de control (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:149)

Como aspecto positivo, y a diferencia de la tónica general, la circular del 3 de junio de 1839¹¹¹ abogó por la independencia en el ejercicio del sufragio, ya que indicaba y aconsejaba no impedir ni coartar la libre elección y participación de los ciudadanos en las contiendas electorales (Cases Méndez, 1983-1984:71).

c) La AE en el inicio y el ocaso de la regencia de Espartero (1840-1844)

La reina María Cristina aprobó en el año 1840 la denominada “Ley de Ayuntamientos”. Esta medida otorgaba a la Corona la autoridad de nombrar a los alcaldes en todas las capitales de provincia, y concedía a los jefes políticos de las provincias, los delegados locales del gobierno central, la facultad de nombrar al resto de los alcaldes de los municipios de más de quinientos habitantes. Como protesta, ante la iniciativa real, se produjeron levantamientos populares, y se establecieron juntas locales de gobierno en varias capitales de provincia. La intromisión de la reina en la política municipal provocó su expulsión en el año 1840, y la elección de Espartero como regente.

Espartero convocó elecciones para el 1 de febrero de 1841, de acuerdo con el procedimiento y modelo organizativo de administración y control electoral previsto en el año 1837. El gobierno provisional, en este caso, ordenó a los gobernadores que contribuyeran al respeto de las reglas electorales para así garantizar la pureza en el desarrollo del sufragio:

“La Regencia provisional quiere que V.E., limitando su intervención en las elecciones a cuidar de que se cumplan religiosamente las leyes, procure con todo celo que el sentimiento de su deber habrá de inspirarle que todos los ciudadanos a quienes corresponde el derecho electoral lo ejerzan con la más completa seguridad que su libertad será respetada y guardando escrupulosamente el secreto de sus votos”
(Orden del 21 de diciembre de 1840)

A pesar de todo, el mismo año de las elecciones se alzaron numerosas voces críticas que denunciaban la falta de gestión y control en los procesos electorales. Estas acusaciones

¹¹¹ *Gaceta de Madrid*, 4 de junio de 1839.

pusieron en tela de juicio el sistema de garantías electorales previsto para velar por el buen ejercicio del sufragio. Algunas de las irregularidades denunciadas fueron las siguientes:

*“Como no se califican e identifican las personas, la mesa admite todas cuanto se le presenten”
 “Los que no saben leer ni escribir, que es mayor número, su voto es el de aquellos que se encuentran sentados en la mesa”
 “Para concurrir a los escrutinios generales cuando los escrutadores están de acuerdo, se les habilita con un papel firmado en blanco, y por este medio se alteran las actas, quitando y poniendo votos a su antojo”
 (El Correo Nacional de 28 de febrero de 1841)*

El 27 de febrero de 1843 se volvieron a celebrar elecciones. Las Cortes constituidas no simpatizaban con la regencia, además se manifestaron en contra de su política. Por ello, Espartero disolvió las Cortes e implantó un régimen prácticamente dictatorial. La crispación política de militares y nobles, antiliberales, que comenzó a fraguarse en 1841, aunque con consecutivos fracasos en sus pronunciamientos militares, se fue extendiendo entre los moderados de la Unión Militar Española, que guiados por María Cristina en el exilio, conspiraron con Narváez y O'Donnell a la cabeza, para derribar la regencia. Además, la impopularidad de Espartero iba ganando adeptos. Estas circunstancias fueron las desencadenantes de una rebelión militar, dirigida por Narváez, que derrocó al régimen de Espartero.

A partir de entonces, un gobierno provisional presidido por Joaquín María López convocó a las Cortes con la finalidad de adelantar la mayoría de edad de Isabel II¹¹² e instaurar la monarquía constitucional. Las elecciones se convocaron para el 15 de septiembre de 1843. El 20 de noviembre la reina designó como primer presidente a Salustiano Olózaga, quien fue destituido al poco tiempo, debido a un complot de los moderados. González Bravo fue llamado para formar gobierno, aunque fue sustituido en mayo de 1844 por Narváez. Unos meses después se convocaron las últimas elecciones reguladas por el procedimiento electoral de 1837, las elecciones de 3 de septiembre de 1844.

d) Las iniciativas de reforma electoral

En los años de vigencia del procedimiento electoral de 1837 se detectaron varios intentos de reforma electoral. Ninguna de estas iniciativas llegó a materializarse. De todas ellas, resultan de interés las que denunciaban los desvíos electorales propios de un procedimiento electoral altamente politizado y, por ello, proponían una serie de cambios destinados a garantizar la pureza en el ejercicio del sufragio y que afectaban, por tanto, al diseño de los órganos electorales previstos para gestionar y controlar los procesos electorales.

¹¹² Sobre el discurso pronunciado en la Cortes por Joaquín María López, ver *Gaceta de Madrid* de 31 de julio de 1843.

El 23 de marzo de 1840, Saturnino Calderón Collantes presentó un proyecto electoral cuyo objeto era “afianzar el régimen representativo”, implantando, para ello, un “método de celebrarse las elecciones que ofrezca las mayores prendas y seguridades de que su resultado sea la expresión fiel y genuina del voto nacional” (Congreso de los Diputados, 1906: 565). Entre sus medidas modernizadoras se destacaban el conferir la formación de las listas electorales al alcalde, argumentando que de esta manera la autoridad que fallaba acerca de los vicios de las listas no era la misma que las había formado, lo que ofrecía una presunción más de imparcialidad.

La siguiente propuesta se presentó el 16 de julio de 1841 por José Becerra con la pretensión, según las palabras del propio autor, de “que no haya más intermedio entre el elector y el elegido que el acto de la elección” (Congreso Diputados, 1906: 603-604). La iniciativa parlamentaria contemplaba numerosas críticas al modelo de organización electoral inaugurado en el año 1837. Estas críticas giraban en torno a dos temas: el poder otorgado a los órganos gubernamentales en las elecciones, en concreto a las Diputaciones Provinciales; y la falta de imparcialidad de las decisiones de las Mesas Electorales. La falta de imparcialidad en las Mesas o Juntas se fundamentó en lo siguiente:

“ Primero, porque en la inmensa masa de pobres y sencillos electores que llamados, incitados, compelidos, o buenamente concurran a votar, no hacen por lo común más que los que les dice los señores de la Mesa; segundo, porque estos señores tienen generalmente en su mano hacer lo que quieran, añadir votos de gentes que no han concurrido, sustituir al leer unos nombres a otros, pues en pocas partes hay quien tenga la paciencia de estar expiando sus operaciones a la continua, y aun en este caso sólo se consigue disminuir, nunca destruir el poder arbitrario; en fin, la importancia de ganar las Mesas ha llegado a considerarse tal, que produjo la anomalía de hacer concurrir 700 u 800 electores para la elección de algunas Mesas, de los cuales ni la mitad siquiera volvió después a votar (...)”
(Congreso de los Diputados, 1906: 603-604)

Para corregir la politización de las Mesas Electorales se propuso que la designación de su personal se llevara a cabo con la supervisión del presidente de la Diputación Provincial, y por mayoría absoluta entre las listas presentadas por los electores de cada Ayuntamiento. En lo referente a la elaboración de las listas electorales, siguiendo la misma línea que en el proyecto de 1840¹¹³ se otorgó esta competencia a los Ayuntamientos. De este modo, se intentaba desplazar a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de las funciones censales, aunque se les reconocía “la facultad de reformar en virtud de queja las faltas y arbitrariedades” que los Ayuntamientos podían producir (Congreso Diputados, 1906: 615).

La última iniciativa de reforma para la elección de los diputados a Cortes se presentó, el 10 de marzo de 1845, por el ministro de la gobernación de la Península, Pedro José Pidal.

¹¹³ Este proyecto asignaba la formación de las listas electorales al alcalde del pueblo que era señalado para la cabeza de cada partido electoral, competencia que desempeñaba hasta entonces por las Diputaciones provinciales. “Este método tiene la ventaja de que la autoridad que falla acerca de los vicios electorales no es la misma que las ha formado, ofreciendo así una presunción más de imparcialidad...” (Exposición de motivos del Proyecto de ley de 23 de marzo de 1840 para las elecciones de Diputados a Cortes y propuesta de Senadores, presentado a las Cortes y leído en el Senado por el ministro de la gobernación, Saturnino Calderón Collantes).

A diferencia de los proyectos anteriores, señaló que los jefes políticos de las provincias debían elaborar las listas electorales. Además, insertó un nuevo órgano en el proceso electoral, cuyo objetivo consistía en elegir a los miembros de las Mesas Electorales. Estas sugerencias se retomaron, con posterioridad, en el modelo electoral del año 1846.

3.2.5. La AE de 1846 como modelo gubernativo local

En el gobierno de Narváez, las Cortes de perfil moderado o conservador, aprobaron la Constitución de 23 de mayo de 1845. A diferencia de su antecesora (la Constitución de 1837), la Constitución de 1845 no nació del consenso entre las distintas corrientes políticas, sino que fue diseñada exclusivamente por los moderados, lo que despertó, desde el principio, la hostilidad del partido progresista, que a partir de entonces se propusieron derogarla por la vía de insurrección popular o del pronunciamiento militar (Varela Suanzes, 2003:36).

La Constitución fue calificada, por los grupos progresistas, de antidemocrática porque centralizó el poder en la Corona y en el Gobierno, no en el Parlamento¹¹⁴. Tuñón de Lara (1968:120) especifica, también, que el nuevo marco constitucional contenía excesivas restricciones en materia electoral, ya que no contemplaba el término soberanía nacional, además “se creó un Senado de carácter nobiliario y de nombramiento regio, se omitió la potestad de las Cortes de reunirse al no ser convocadas por el Rey, se restringió el sufragio al elevarse el censo electoral a cuatro cientos reales de impuestos indirectos y se suprimió el escrutinio de listas”.

El nuevo procedimiento electoral se diseñó, también, por estas Cortes de perfil conservador. El nuevo marco regulador electoral se aprobó el 18 de marzo de 1846¹¹⁵ y estuvo vigente unos diecisiete años, en los que reguló ocho procesos electorales¹¹⁶. Como novedad significativa se implantó el distrito electoral uninominal¹¹⁷. A lo largo del periodo isabelino, esta fórmula territorial electoral se utilizó en la década moderada (1846-1853) y en los gobiernos de la Unión Liberal (1857-1864) (Hierrezuelo Conde y Estrada Sánchez, 2000: 144). Junto a estas medidas innovadoras, se perfeccionó el sistema de garantías censales que debían acompañar la emisión del sufragio, al establecer la inscripción censal como condición necesaria para poder ejercer el sufragio.

¹¹⁴ Esta situación es descrita por Fernández Córdova al señalar lo siguiente: “*El Parlamento, abierto durante cortos meses al año, y esto por mera fórmula, intervenía poco en la política y poco también en las tareas que le eran propias, pues las más de las veces que se legislaba por decretos, venía luego la sanción de cuanto hacía el Gobierno, y hasta para el ejercicio de presupuestos se apelaba con harta frecuencia a las autoridades previas*” (Fernández Córdova, 1965: 248).

¹¹⁵ *Ley Electoral del 18 de marzo de 1846* (Gaceta de Madrid, de 21 de marzo de 1846, y Diario de Sesiones de Cortes, núm.43, Apéndice 5º, 16-3-1846, pp. 815-820).

¹¹⁶ Las elecciones a Diputados a Cortes de 1846, 1850, 1851, 1853, 1857, 1858, 1863 y 1864 (Sevilla Andrés, 1974: 900-901).

¹¹⁷ “*El Gobierno dividirá las provincias en tantos distritos electorales cuantos son los Diputados que corresponden a cada una (...)*” (artículo 36, *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846*).

En relación con la AE con el objeto de paliar las discrecionalidades cometidas por las Mesas Electorales (en adelante ME), en épocas anteriores, se implantó un nuevo órgano que controlaba la designación de sus miembros: la Mesa Interina. Sin embargo, aunque por un lado se aumentaron las garantías relacionados con el censo y con la selección del personal de las ME, por otro, se disminuyeron las garantías de independencia del personal que constituía los órganos electorales. En concreto, la presidencia, tanto de las ME como de las Juntas de Escrutinio General, se ejercía por el alcalde de cada uno de los Ayuntamientos (ME) o por el alcalde de la ME de sección del distrito donde se celebraba el escrutinio general (Junta de Escrutinio). Esta situación fortalecía, sobremanera, el papel de las autoridades gubernativas locales y desplazaba del control electoral a otros organismos gubernativos (gobernador civil y Diputaciones Provinciales). En definitiva, la politización de la AE, derivada de su vinculación con las autoridades gubernativas locales, fue una constante durante este periodo.

a) El origen de las Mesas Interinas como órganos de control en el sistema de designación del personal de las ME

La Mesas Interinas se originaron con la intención de dotar de una mayor objetividad al proceso de designación de los miembros de las ME. Sin embargo, la incorporación de este órgano de control en la estructura electoral, no corrigió la posible intervención gubernativa en las elecciones.

Las Mesas Interinas, órganos trasladados de la propuesta parlamentaria hecha por Pedro José Pidal el 10 de marzo de 1845, se encargaban de elegir a las ME definitivas o de sección, los órganos que en realidad iban a supervisar las elecciones. Estos órganos se constituían el primer día de elecciones, a las ocho de la mañana, reunidos los electores, el alcalde de la cabeza de sección o de distrito, o quien hiciera sus veces. Las Mesas Interinas se componían de un presidente, que podía ser el alcalde, teniente o regidor, y cuatro secretarios escrutadores interinos, que eran cuatro electores, los dos más ancianos y los dos más jóvenes, aunque en caso de duda decidía el presidente¹¹⁸. La incorporación de los representantes del electorado podía garantizar, en principio, una mayor independencia en el desarrollo del proceso de designación de las ME definitivas, sobre todo, porque en el procedimiento electoral anterior la selección de los miembros de las ME se llevaba a cabo por el alcalde, de ahí las múltiples denuncias sobre la politización del modelo.

La finalidad de las Mesas Interinas era el controlar el proceso de designación del personal de las ME. El proceso de designación se desarrollaba de la manera siguiente¹¹⁹.

¹¹⁸ Título V, *Del modo de hacer las elecciones*, artículo 42 de la *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846*.

¹¹⁹ Sobre el procedimiento de designación del personal de las Mesas Electorales, ver artículos 43-45 de la *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846*.

En primer lugar, cada elector entregaba una papeleta al presidente de la Mesa Interina en la que elegía a dos electores para secretarios escrutadores. A continuación, el presidente depositaba la papeleta en la urna en presencia del elector, cuyo nombre y domicilio se apuntaba en una lista numerada, la votación debía cerrarse a las doce del mediodía, pudiéndose hacer antes, si todos los electores de la sección o distrito habían emitido ya su voto. Una vez cerrada la votación, la Mesa Interina hacía el escrutinio. Por último, concluido el escrutinio, se nombraban secretarios escrutadores a los cuatro electores que estando presentes habían reunido el mayor número de votos. En el caso de que no salieran elegidos un número suficiente de secretarios, el presidente y los ya elegidos podían nombrar de entre los electores presentes los que faltaban para completar la Mesa y en caso de empate se decidía por sorteo.

b) La politización de los órganos electorales

La AE que se implantó en el año 1846 se estructuraba en dos órganos electorales: las ME de sección y las Juntas de Escrutinio General.

Las ME definitivas (o ME de sección) se constituían en cada sección y se encargaban de controlar la votación y de realizar el escrutinio parcial en las elecciones de diputados. Este órgano electoral tenía una estructura interna similar a la que imperaba en la Mesa Interina. Por ello, se componía de cuatro secretarios escrutadores, elegidos por los electores de entre ellos, bajo la supervisión de la Mesa Interina, y por el alcalde, teniente o regidor, que ejercía de presidente (ver Tabla 3.8).

Tabla 3.8. El modelo de AE del 18 de marzo de 1846

Órganos	Funciones	Composición
Juntas de Escrutinio General (Mesa)	a) Escrutinio general b) Resolver dudas y reclamaciones (<i>–novedad–</i>)	a) Personal de la ME de sección del pueblo cabeza de distrito donde se celebraba la Junta (alcalde y representantes del electorado) b) Un secretario escrutador de cada sección <u>(novedad: inclusión del presidente del Ayuntamiento en la Junta de Escrutinio)</u>
Mesas Electorales	a) Control de la votación b) Escrutinio parcial c) Publicar resultados electorales d) Comunicar resultados al jefe político e) Extender, firmar y realizar copias del acta f) Resolver dudas y reclamaciones	a) Presidente (1). Alcalde, Teniente o Regidor (Ruptura con el modelo de 1837. Politización) b) Secretarios escrutadores (4), designados entre los electores (supervisión de la elección de la Mesa Electoral: <u>Mesa Interina –novedad–</u>)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 18 de marzo de 1846*.

En contraste con el modelo anterior, la procedencia de los miembros de las ME denotaba una vuelta atrás con respecto a su independencia. En el modelo electoral de 1837 (fiel reflejo del modelo electoral de 1836), las ME se componían de cinco vocales (el presidente y cuatro secretarios), elegidos por el electorado entre sus miembros. Sin embargo, en el año 1846 se optó por la politización de las ME, a través de la figura de su

presidente. De este modo, el alcalde no sólo ejerció la presidencia de las ME definitivas, sino también de las interinas, lo que evidenciaba que el intervencionismo gubernativo local seguía persistiendo, más allá de la creación de las Mesas Interinas.

La ME dirigían y controlan la votación en cada elección a diputado¹²⁰. Además, una vez finalizada la votación realizaban el escrutinio de los votos. En este acto, el presidente leía las papeletas en voz alta y los secretarios confrontaban el número de ellas con los votantes anotados en la lista verificando la exactitud de la lectura hecha por el presidente, además examinaban las papeletas y se cercioraban de su contenido. Una vez finalizado el recuento de votos, se anunciaba el resultado a los electores y se quemaban las papeletas de la votación en su presencia. A continuación, se creaban dos listas iguales que comprendían los nombres de los electores que habían concurrido a la votación, y el resumen de los votos que había obtenido cada candidato. Estas listas eran firmadas por todos los miembros de la ME con el objeto de certificar su veracidad y exactitud. Una de las listas se remitía al jefe político para su inclusión en el Boletín Oficial, y la otra se publicaba, antes de las ocho de la mañana del día siguiente a la votación, en la parte exterior del local donde se habían celebrado las elecciones. Por último, se expedía acta del primer día de la votación. Esta descripción general de las actividades de las ME se repetía también en la segunda vuelta de las elecciones¹²¹. La única salvedad es que además se realizaban dos copias certificadas del acta: una para el presidente de la ME cabeza de distrito o sección donde se celebraba el escrutinio general; y otra para el secretario que había obtenido mayor número de votos que acudía al escrutinio general.

Las Juntas de Escrutinio General, antes denominadas Juntas de Provincia, eran otro de los órganos clásicos que constituían la AE durante esta época. La finalidad de estas Juntas era la realización del escrutinio general. El escrutinio general comenzaba tres días después de la celebración de la elección en las secciones, y durante ese proceso no se podía anular ningún acta ni voto. Las Juntas de Escrutinio General se componían de los miembros de la ME de sección del pueblo cabeza de distrito donde se celebraba la Junta, o el de la ME de sección primera si existía más de una, y de un secretario escrutador de cada sección, el que había obtenido mayor número de votos y concurría con el acta. Solo los primeros, constituían el órgano de control electoral desempeñando los cargos de presidente y secretarios escrutadores en la Junta. De esta manera, se reforzó el papel del personal de las ME de sección en las distintas fases del proceso electoral (escrutinio parcial y escrutinio general), y se excluyó a los jefes políticos o gobernadores civiles de su presidencia, aunque

¹²⁰ La votación duraba hasta las cuatro de la tarde, y no podía cerrarse antes, a no ser que hubieran votado todos los electores de la sección o distrito.

¹²¹ El sistema electoral mayoritario a dos vueltas se mantuvo en España hasta el año 1868.

estos continuaron desempeñando funciones electorales, en particular, la relacionadas con el censo.

Las ME y las Juntas de Escrutinio resolvían, en cada jornada electoral, por mayoría de votos, todas las dudas y reclamaciones que se presentaban. Las Juntas de Escrutinio volvían a retomar la resolución de reclamaciones después de diez años, ya que esta función se les otorgó, por primera vez, en el año 1834, aunque se excluyó de su contenido en el año 1836. Respecto a la resolución de dudas, es la primera vez que a las Juntas de Escrutinio se les otorga expresamente esta función. Por otro lado, los presidentes de órganos electorales podían invitar o dar entrada a otros electores, autoridades civiles y auxiliares en las sesiones electorales de sus respectivos ámbitos. Además, el procedimiento electoral les dotaba de la autoridad necesaria para mantener el orden bajo su responsabilidad¹²².

c) La participación del jefe político de la provincia en la organización y control de las elecciones

Otra de las figuras que participó durante este periodo en la organización y control del proceso electoral fue el jefe político de cada provincia. Esta figura concentró en sus manos todas las actividades censales (formación del censo) y de organización electoral.

Con respecto a las funciones censales, sus acuerdos sobre las reclamaciones de inclusión o exclusión en el censo podían ser recurridos ante la Audiencia del territorio, por lo que se produjo el primer intervencionismo judicial en el proceso electoral. El jefe político asumía, también, actividades relacionadas con la organización electoral. En este sentido, se encargaba de dividir los distritos en secciones (en aquellos distritos de más de seiscientos electores), designaba los edificios o locales donde se realizaban las votaciones en las cabezas de sección o de distrito y elegía a los pueblos o cuarteles que debían ser cabeza de sección.

d) La corrupción en las elecciones como práctica habitual durante el gobierno de Narváez

Desde el año 1846, y con Narváez en el gobierno, la corrupción de las elecciones por medio de sobornos y falsificaciones de los resultados, facilitada por la existencia de pequeños distritos electorales con pocos votantes a los que era sencillo identificar, fue una práctica corriente. De esta manera, la manipulación de las elecciones se convirtió gradualmente en un arte, en el que ministro de la gobernación era principal protagonista. Desde el año 1834 hasta el año 1923, lo más importante para un partido, en su búsqueda del poder, no fue tanto ganar las elecciones sino como “hacer las elecciones desde el

¹²² “Ningún elector, cualquiera que sea su clase, podrá presentarse en ellas con armas, palo o bastón. El que lo hiciere será expulsado del local y privado del voto activo y pasivo en aquella elección, sin perjuicio de las demás penas a que pueda haber lugar” (artículo 66 de la Ley de 18 de marzo de 1846).

gobierno”. Por ello, la lucha de los partidos fue, ante todo, una lucha extra-electoral dirigida a obtener el gobierno para el momento de las elecciones (Varela Díaz, 1977:290).

Tuñón de Lara (1976:54) recoge en su obra *Estudios sobre el siglo XIX español*, una descripción sobre el falseamiento de las elecciones hecha por Antonio Flores (escritor costumbrista de la época) en la que se simula un diálogo entre un ministro de la gobernación y su hombre de confianza de cara a preparar la elección en los trescientos cuarenta y nueve distritos electorales del reino, en ella se aprecia como otra de las prácticas de la época consistía en asignar a la oposición unos cuantos diputados:

“(…) Habrá que dejar algunos Diputados de la oposición. Doce o catorce de los menos conocidos –dice el Ministro- y tres o cuatro notabilidades de esas cuya elección no se puede combatir sin grandes infracciones de la ley”
(Flores, 1968: 62)

Otra de las argucias electorales tradicionales, que utilizó el gobierno, para mantenerse en el poder fue el conseguir mayorías ministeriales¹²³ con el objeto de obtener el voto favorable de los funcionarios públicos. Si bien este mecanismo ya existía, con anterioridad, en esta etapa se agudizó de manera notable. Por ello, desde el año 1858 el cambio radical de filiación política y de comportamiento electoral entre el personal funcionario era una variable fundamental de cara a observar el fraude en los comicios (Monsell Cisneros y Pérez Díaz, 1989:151 y 171).

e) Las iniciativas parlamentarias de reforma electoral

El procedimiento electoral de 1846 reguló todos los procesos electorales hasta el año 1865. Este dilatado espacio de tiempo fue prolijo en intentos de reforma electoral (ver Tabla 3.9). Estas iniciativas pretendían articular mecanismos de control frente a las actuaciones de los responsables de la aplicación de la ley y, en concreto, limitar el alto intervencionismo gubernativo en las elecciones.

La Tabla 3.9 recopila la gran mayoría de las propuestas de reforma electoral que se presentaron en este periodo. Todas estas iniciativas expresaban de manera general o parcial, la necesidad de proteger al proceso electoral de los delitos electorales, por lo que proponían la implantación de una serie de sanciones penales contra las costumbres arraigadas en las dinámicas electorales españolas, entre otras, los abusos procedentes de la autoridad y sus agentes, y de los mismos electores¹²⁴. La respuesta a estas demandas se articuló mediante la aprobación, el 22 de junio de 1864, de un proyecto electoral presentado

¹²³ La mayorías ministeriales estaban formadas por diputados con cargos dentro de la administración pública.

¹²⁴ *“(…) Si necesario es dar al derecho electoral suficientes garantías contra la arbitrariedad de los legítimamente encargados de dirigir y vigilar su libre ejercicio, no es menos necesario proteger la moral pública y las costumbres políticas contra los excesos particulares (...)”* (Exposición de motivos del *Proyecto de Ley Electoral del 7 de noviembre 1851* - Congreso de los Diputados, 1906: 668).

por Cánovas del Castillo¹²⁵. Esta iniciativa establecía el procedimiento y la sanción penal en los delitos electorales, por lo que ampliaba el contenido del régimen electoral vigente.

Tabla 3.9. Iniciativas parlamentarias de reforma del procedimiento electoral del 18 de marzo de 1846

1.	1847, 3 de diciembre, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. José Gálvez Cañero (la proposición de ley fue retirada después de apoyarla).</i>
2.	1848, 12 de febrero, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. Pascual Madoz (la proposición de ley no fue tomada en consideración por la Cámara).</i>
3.	1847-48 y 1849-50, <i>Proposiciones de Ley (3 proposiciones) para las elecciones a Diputados a Cortes, presentadas por los Diputados Sr. Marqués de Torreorgaz, D. José Polo y Borrás y D. Salustino Olózaga (sin dictamen)</i>
4.	1848, 8 de marzo, <i>Proyecto de Ley (sustitución de los artículo 26 y 27) para las elecciones a Diputados a Cortes, presentado por el Ministro de la Gobernación D. Luís José Sartorius.</i>
5.	1849, 3 de diciembre, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por los Diputados Sr. Marqués de Torreorgaz, D. José Polo y Borrás y D. Salustino Olózaga. (sin dictamen, pero como novedad regulaba las sanciones penales para casos de faltas y abusos electorales)</i>
6.	1851, 7 de noviembre: <i>Proyecto de Ley estableciendo disposiciones penales en materia de elecciones, presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. Manuel Beltrán de Lis. (Regulaba las sanciones penales para casos de faltas y abusos electorales)</i>
7.	1852, 1 de diciembre: <i>Proyecto de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, publicado en la Gaceta de 3 de diciembre de 1852 por el Presidente del Consejo de Ministros D. Juan Bravo Murillo.</i>
8.	1853, 26 de Noviembre, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. Fernando Bosch y Segarra.</i>
9.	1856, 7 de mayo: <i>Proyecto de Ley electoral para Senadores y Diputados, presentado a las Cortes Constituyentes por el Ministro de la Gobernación D. Patricio de la Escosura.</i>
10.	1857, 5 de junio, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. González de la Vega. (Regulaba las sanciones penales para casos de faltas y abusos electorales, al igual que la propuesta hecha en años anteriores por el Sr. Olózaga)</i>
11.	1857, 30 de mayo: <i>Proposición de Ley para la elección de Diputados a Cortes por insaculación presentada al Senado por el Sr. Senador Marqués de Miraflores. (Proponía la elección de Diputados por insaculación).</i>
12.	1858, 1 de febrero, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentadas por el Diputado D. José Polo y Borrás.</i>
13.	1859, 11 de febrero, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentadas por el Diputado D. Antonio Aparici Guijarro. (La proposición de ley no fue tomada en consideración por la Cámara).</i>
14.	1859, 31 de mayo, <i>Proposición de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes, presentada por el Diputado D. José María Pérez Caballero. (Regulaba los casos de reelección)</i>
15.	1860, 27 de junio, <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. José Posada Herrera.</i>
16.	1862, 3 de enero, <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Diputado Sr. Pérez Zamora (El mismo proyecto que había presentado en 1860 D. José Posada Herrera)</i>
17.	1863, 9 de diciembre: <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. Florencio Rodríguez Vaamonte.</i>
18.	1864, 21 de febrero, <i>Proyecto de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación D. Antonio Benavides. (Reforma del proyecto de anterior de Vaamonte)</i>
19.	1864, junio, <i>Proyecto de Ley Electoral de procedimiento y sanción penal de los delitos electorales, presentado al Congreso de los Diputados por el Ministro de la Gobernación, Cánovas del Castillo</i>
20.	1865, 1 de abril, <i>Proposición de Ley Electoral presentado al Congreso de los Diputados por el Diputado D. Vicente Hernández de la Rúa.</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Congreso de los Diputados, 1906.

De todas las iniciativas parlamentarias de reforma electoral enumeradas en las Tabla 3.9, la única propuesta que daba un giro importante en la configuración de la AE española fue la presentada el 1 de diciembre de 1852, por Juan Bravo Murillo¹²⁶. Su gran aportación

¹²⁵ El proyecto electoral de Cánovas del Castillo se inspiró en el presentado por Beltrán Lis, en el año 1851 (García Soriano, 2000:40) y dio lugar a la Ley del 22 de junio de 1864 (*Gaceta de Madrid*, de 23 de junio de 1864).

¹²⁶ Junto a la propuesta de Bravo Murillo, el Proyecto de Ley de 1851 también planteaba algunas modificaciones pero relacionadas con aspectos más técnicos del ejercicio del sufragio. Entre otras, que las papeletas, ya no

fue el defender, por primera vez en la historia electoral española, la judicialización del personal de las Juntas Electorales, a través de la figura de su presidente¹²⁷, con el objeto de que los órganos electorales garantizaran la imparcialidad y objetividad en su toma de decisiones y en el ejercicio de sus actuaciones.

3.2.6. La AE en el Bienio Progresista (1854-1856)

Durante el gobierno de Narváez el alto intervencionismo gubernamental en las elecciones, caracterizado por el mantenimiento en el poder, a partir del control de la maquinaria electoral, tuvo como contrapartida que la única esperanza de un cambio de gobierno fuese la rebelión. El primer pronunciamiento militar se produjo el 28 de junio de 1854 encabezado por el general Leopoldo O'Donnell. La reina alarmada recurrió al ídolo progresista de la década de 1840, el general Espartero, para que asumiera la presidencia del gobierno. Con el objeto de restaurar la paz, Espartero se unió a O'Donnell, que representaba a los moderados descontentos, y lo nombró ministro de guerra. De esta celebración surgió una difícil alianza entre progresistas y moderados liberales: la Unión Liberal (Herr, 2004:129 y 141).

Durante los dos años de su mandato (1854-1856), los progresistas elaboraron un nuevo marco constitucional, la Constitución de 1856, aunque no llegó a entrar en vigor. Además, se convocaron elecciones y se implantó un nuevo régimen electoral.

El procedimiento electoral de 11 de agosto de 1854¹²⁸ convocó las Cortes constituyentes para el 8 de noviembre de ese año, y rigió las elecciones del bienio progresista. En este periodo se retomó el régimen electoral de 20 de julio de 1837 al considerarlo más democrático que el instaurado en el año 1846¹²⁹, ya que “otorgaba una mayor extensión al sufragio, daba al Parlamento un carácter político más decidido” y contribuía a que “los grandes intereses generales no fuesen sofocados por las estrechas miras de las localidad, de banderías o familias” (Congreso de los Diputados, 1906:205).

En términos generales, durante esta etapa se conservó el modelo de AE vigente en el año 1837. De este modo, la AE se configuraba de dos tipos de órganos electorales que se ubicaban en ámbitos territoriales diferenciados: las Juntas Provinciales y las Juntas de

debían quemarse, sino que se cerraban en un pliego especial, y autorizado con el nombre y rúbrica del presidente y los cuatro secretarios. Este pliego se remitía certificado inmediatamente al presidente del Tribunal Supremo de Justicia. También se proponía que la formación de las listas electorales fuera una competencia de los Ayuntamientos, y la rectificación de dichas listas recayera en la Diputaciones Provinciales, con intervención precisa de los gobernadores civiles.

¹²⁷ El artículo 49 del *Proyecto de Ley para las elecciones a Diputados a Cortes de 1 de diciembre de 1852* decía lo siguiente: “Presidirá la Junta electoral el Juez del partido de la cabeza del distrito electoral; si hubiese más de uno, el más antiguo en el distrito. En caso de duda resolverá el Gobernador. A falta de jueces presidirá la Junta la persona que el Gobernador designe”.

¹²⁸ Real Decreto de 11 de agosto de 1854 (*Gaceta de Madrid*, de 12 de agosto de 1854).

¹²⁹ En la exposición de motivos del procedimiento electoral de 1854 se hacía una crítica al modelo electoral anterior, que motivaban su no aplicación en este periodo: “La ley del 18 de marzo de 1846 ha producido funestos resultados; en la piedra de toque de la experiencia se han puesto patentes todos sus defectos; no sería político, no sería oportuno hacerse con ella las nuevas elecciones” (Congreso de los Diputados, 1906: 205).

Distrito. La única novedad destacable fue la reforma del sistema de designación de las Juntas de Distrito, ya que se introdujo, aprovechando la experiencia del año 1846, a las Mesas Interinas como órganos de supervisión en el proceso de selección de los miembros de estos órganos electorales.

3.2.7. La AE de 1865. Los primeros intentos de despolitización en los órganos electorales (1865-1868)

O'Donnell, el representante de la Unión liberal, regresó al gobierno¹³⁰, el 21 de junio de 1865. Al día siguiente, Posada Herrera, ministro de la gobernación, presentó una propuesta de reforma electoral que se convirtió en el nuevo procedimiento electoral.

El procedimiento electoral del 18 de julio de 1865¹³¹ conjugó determinadas características del modelo electoral del año 1837 con una serie de innovaciones fundamentales, que afectaron a la AE. Siguiendo el rumbo del año 1837 se volvió a las elecciones por provincias, y se mantuvo el sufragio censitario, aunque se flexibilizó mediante la ampliación de los supuestos de capacidades. De este modo, se dio entrada, por primera vez, a los cuerpos de ingenieros (camino, minas, montes, industriales, agrónomos), lo que, según Bassols Coma (1997:402), revelaba la creciente ascensión de esta clase de técnicos y profesionales en la sociedad de la época. Respecto a la AE se introdujeron determinados cambios en su estructura interna, que pretendían neutralizar políticamente a los órganos electorales. Además, se creó un nuevo órgano electoral: la Comisión Permanente del Censo Electoral¹³².

a) El nuevo órgano electoral de supervisión del censo: La Comisión Permanente del Censo Electoral

La Comisión Permanente del Censo Electoral se creó con la finalidad de inspeccionar y controlar los libros de registro del censo electoral. Este órgano electoral se componía de personal procedente del gobierno local: el alcalde, cuatro concejales, y electores nombrados por el Ayuntamiento¹³³. De esta manera, la gestión del censo electoral pasó a manos de los Ayuntamientos, despojando de esta competencia a los órganos que tradicionalmente habían desempeñado las actividades censales (Diputaciones Provinciales y gobernadores civiles o jefes políticos de la provincia). Sin embargo, se mantenía, todavía,

¹³⁰ Recordamos que O'Donnell de la Unión Liberal había gobernado desde junio de 1858 a marzo de 1863, el gobierno más estable hasta entonces en la España constitucional.

¹³¹ *Ley Electoral del 18 de julio de 1865 (Diario de Sesiones de las Cortes, núm.97, Apéndice, 11-7-1865, páginas 1-8).*

¹³² A partir del año 1865, las listas de electores pasaron a denominarse censo electoral.

¹³³ La Comisión Permanente estaba compuesta por el alcalde que ejercía de presidente, y cuatro concejales, electores nombrados por el Ayuntamiento, que se renovaban por mitad cada dos años con la misma corporación, y que eran los responsables junto con el secretario de todas las faltas que podían cometerse en la formalidad y puntualidad de los asientos.

una vinculación residual con el gobierno provincial, ya que el gobernador de la provincia resolvía las quejas que se emitían sobre los acuerdos de la Comisión Permanente.

b) Los órganos de la AE y la despolitización de su estructura interna

La AE de 1865 adoptó la estructura formal del modelo electoral del año 1837, aunque introdujo una serie de mecanismos institucionales, con el objeto de desvincular a su personal de la esfera política y gubernativa.

Las ME y las Juntas de Escrutinio General emergieron de nuevo como órganos de administración y supervisión en las contiendas electorales.

Las Mesas Electorales. Las Mesas Interinas continuaron supervisando la designación del personal de las ME. Tanto las Mesas Interinas como las ME definitivas continuaron con cinco miembros: un presidente y cuatro secretarios escrutadores. Este personal se reclutaba entre el electorado, lo que supuso un cambio respecto al procedimiento electoral de 1846, pero un continuismo del modelo vigente en 1836-1837 y en el Bienio Progresista (1854-1856). Sin embargo, respecto al procedimiento electoral de 1846 se conservó que los cuatro secretarios escrutadores de las Mesa Interina fueran los dos más ancianos y los dos más jóvenes del electorado. El cambio más significativo se daba en la presidencia de las Mesas Interinas, ya que el presidente se seleccionaba entre los cinco electores mayores contribuyentes¹³⁴ de la sección que supieran leer, y solo, en su defecto se ocupaba la presidencia por el alcalde del pueblo cabeza de sección. La elección del presidente de la Mesa Interina se supervisaba por la Comisión Inspector del Censo, bajo la presidencia del alcalde o teniente. El presidente de la Mesa Interina presidía también las ME definitivas. De esta manera, se excluyó al representante de la administración local, el alcalde, como integrante necesario de las ME, y pasó a convertirse en un miembro emergente, lo que contribuyó a dar un paso más hacia la independencia de los órganos electorales.

Como se puede observar en la Tabla 3.10, no se vislumbra ninguna innovación en las actividades de las ME. Estos órganos electorales seguían ejerciendo, el control de la votación, la realización del escrutinio parcial, el anuncio y publicación de los resultados y la remisión de estos al gobernador de la provincia, la resolución de las quejas y reclamaciones, el levantamiento del acta. Los presidentes de las ME desarrollaron, también, sus tareas tradicionales, es decir, ejercían de máxima autoridad en el colegio electoral para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de las reglas del juego electoral.

¹³⁴ De estos cinco electores con mayores contribuciones, si había dos o más que pagaban cuotas iguales se elegía al de mayor edad (ver artículo 62 de la *Ley Electoral del 18 de julio de 1865*).

Tabla 3.10. El modelo de AE de 18 de julio de 1865

Órganos	Funciones	Composición
Juntas de Escrutinio General (Mesa)	a) Escrutinio general (verificación de las actas de las ME) b) Resolver dudas c) Extender, firmar y realizar copias del acta	a) Presidente (1). Juez de primera instancia del partido cabeza de distrito (<u>novedad: despolitización</u>) b) Secretarios escrutadores (2), pertenecientes a la ME cabeza de distrito (los que hubieran obtenido mayor y menor número de votos) c) Un secretario por cada una de las demás secciones (el que había obtenido mayor votación)
Mesas Electorales	a) Control de la votación b) Escrutinio parcial c) Publicar resultados electorales d) Comunicar resultados al Gobernador de la provincia e) Extender, firmar y realizar copias del acta. f) Resolver dudas y reclamaciones	a) Presidente (1) Elector mayor contribuyente que sepa leer (<u>novedad: despolitización y cualificación</u>) b) Secretarios escrutadores (4), elegidos entre los electores (supervisión de la elección: Mesa Interina)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 18 de julio de 1865*.

Las Juntas Electorales de Escrutinio General¹³⁵. En estos órganos electorales tampoco se denotaron grandes cambios en su perspectiva funcional. Las Juntas continuaron verificando, sin discusión alguna, las actas de las ME, por lo que no podían anular ningún acta ni voto del listado emitido por las ME. Aunque, si surgía alguna duda o cuestión sobre el recuento de votos, la Junta podía resolverla, mediante un acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La gran novedad en las Juntas de Escrutinio, se vislumbró en su personal, ya que por primera vez se introdujo al personal procedente del ámbito judicial en su composición, a través de su presidencia (ver Tabla 3.10). Las Juntas se constituían por un presidente representado por el juez de primera instancia del partido cabeza de distrito, y en el caso de que hubiera más de uno, por el juez decano; dos secretarios escrutadores pertenecientes a la ME de sección cabeza de distrito (los que habían obtenido respectivamente mayor y menor número de votos); y un secretario por cada una de las demás secciones, el que había obtenido mayor votación, y en su defecto, el que seguía en orden. Esta original composición de las Juntas se caracterizó por su alto número de delegados, al aglomerar por primera vez a representantes de todas las ME, y por incorporar como presidente a una figura procedente del poder judicial.

Las innovaciones formuladas en 1865 parecían abrir expectativas hacia un modelo de AE más independiente del gobierno, que contribuyera a garantizar una mayor pureza en el desarrollo del sufragio. Sin embargo, la inserción de personal procedente de la esfera judicial en la presidencia de los órganos electorales encargados de realizar el escrutinio general no garantizaba, de hecho, una mayor limpieza de las elecciones. Sobre todo, porque

¹³⁵ Las Juntas Electorales de Escrutinio se constituían “A los cuatro días después de haberse hecho las elecciones en las secciones, se instalará en el pueblo cabeza de cada distrito electoral una Junta de Escrutinio General” (artículo 85 de la *Ley Electoral del 18 de julio de 1865*).

las Juntas de Escrutinio sólo ejercían una verificación de los acuerdos adoptados por las Mesas, que era donde se focalizaba más el fraude. Como destaca Santamaría Paredes (1890: 270), la garantía judicial servía de poco si su papel consistía en sumar los resultados de las actas de sección y cuando éstas ya venían falseadas por las ME que habían presidido las autoridades administrativas.

En definitiva, era evidente, que la introducción de una figura judicial en las Juntas no aportó una nueva garantía proceso, ya que en esta época los órganos de la AE funcionaban de manera autónoma, sin un principio de jerarquía que articulara las relaciones entre ellos. Las Juntas Electorales no ejercían ninguna función de dirección ni de control con respecto a las Mesas. Por tanto, las decisiones de las ME prevalecían sobre las de las Juntas. Hecho constatable, si se tiene en cuenta que las Juntas solo se dedicaron a verificar, sin discusión alguna, las actas aportadas por las ME, y cuando no había conformidad (número de electores-votos emitidos) entre las listas y la actas remitidas por el gobernador civil al presidente de la Junta, y las listas y actas de los representantes de las secciones, primaba el resultado de las segundas, y se pasaba la resolución del asunto a los Tribunales. Esta soberanía funcional de las ME ha trascendido a nuestro modelo actual de AE, aunque con algunas matizaciones.

3.3. La AE en el Sexenio Revolucionario (1868-1874)

En septiembre del año 1868 se produjo una revolución democrática de apoyo militar y popular, la conocida “Revolución Gloriosa”, que destronó a Isabel II y sustituyó el régimen liberal-conservador por otro más democrático, iniciándose el llamado “Sexenio Revolucionario”.

El Sexenio Revolucionario trajo de nuevo consigo la democracia representativa a España. En el año 1868 el gobierno provisional de Serrano reconoció un catálogo de libertades y derechos individuales a los españoles, que se afianzó tras la promulgación de la Constitución de 1869, digna heredera del legado doceañista. Estos seis años de proceso democrático llegaron a su fin tras el advenimiento de la Primera República como solución necesaria a la inestabilidad política creada en el breve reinado de Amadeo I de Saboya.

En este periodo se produjo el retorno del sufragio universal masculino. El sufragio universal afectó de dos maneras a la corrupción y al falseamiento electoral. De una parte, propició la demagogia de la propaganda electoral (promesa de reparto de tierras, por ejemplo) lo que constituyó una nueva y curiosa forma de cohecho electoral. Por otro lado, los conservadores llevaron a cabo un falseamiento sistemático de las elecciones como medio de defensa social contra el sufragio universal, ya que lo consideraban incompatible con el régimen de propiedad (Sánchez Agesta, 1984: 153). En este sentido resultan reveladoras las manifestaciones hechas por Cánovas en el año 1871:

“El sufragio universal será siempre una farsa, un engaño de la muchedumbre, llevada a cabo por la malicia o la violencia de los menos, de los privilegiados de la herencia y del capital, con el nombre de clases directora, o será, en estado libre y obrando con plena independencia y conciencia, comunismo fatal e irresistible. Escoger, pues, entre la falsificación permanente del sufragio universal o su supresión, si no se quiere tener que elegir entre su existencia y la desaparición de la propiedad y el capital”
(Sánchez Agesta, 1984: 153)

Una de las medidas modernizadoras del procedimiento electoral fue dotar de cierta unidad al conjunto de elecciones que se celebraban en España (elecciones locales, provinciales y a Cortes). En este sentido, se implantó un solo régimen electoral que contemplaba disposiciones comunes para todas las convocatorias electorales. Además, se ampliaron las garantías electorales mediante la articulación de una AE más garantista y desvinculada de la esfera gubernativa; y a través de la inclusión, en las reglas de juego electoral, de una serie de sanciones destinadas a corregir los diversos delitos electorales.

A lo largo de este periodo se aprobaron tres procedimientos electorales distintos (1868, 1870 y 1873). A cada uno de los regímenes electorales instaurados, como era lógico, le acompañó una estructura electoral diferenciada. Por lo que se originaron tres modelos de AE: la AE del gobierno provisional de Serrano (1868-1870), la AE que surge a raíz de la Constitución de 1869 (1870-1873), y la AE de la Primera República (1873-1874).

Antes de iniciar el análisis de los tres modelos es importante destacar que la configuración de una AE más neutral políticamente no disminuyó la corrupción electoral. No en vano se despertaron numerosas voces críticas que ponían en evidencia la no correspondencia entre la democracia formal y la práctica democrática en España. En concreto, Joaquín Costa (1902) calificó al sistema político como “puro papel pintado con paisajes de sistema parlamentario” argumentando lo siguiente:

“Fueron menester sesenta años de revoluciones y guerras civiles para que otras Cortes Constituyentes, las de 1869, volviesen a escribir en otra Constitución que la soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes. Y sin embargo el pueblo no es más libre que antes. Monarquía, partidos, Constitución, Administración, Cortes son puro papel pintado con paisajes de sistema parlamentario (...)”
(Costa, 1902:12-13)

3.3.1. La AE en el gobierno provisional de Serrano (1868-1870)

El 8 de octubre de 1868, la Junta Revolucionaria de Madrid presidida por el capitán general, Francisco Serrano, Duque de la Torre, nombró un gobierno provisional¹³⁶. El gobierno proclamó una *Declaración de Derechos*¹³⁷ en la que se reconoció como primer derecho “el sufragio universal”. Asimismo se restauraron las libertades de enseñanza, reunión, asociación, religiosa y de imprenta (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996: 81).

¹³⁶ El gobierno provisional se componía del Ministro de la Guerra, el Teniente General don Juan Prim, Marqués de los Castillejos; el Ministro de Estado, Juan Álvarez de Lorenzana; el Ministro de Gracia y Justicia, Antonio Romero Ortiz; el Ministro de la Marina, el Brigadier de la Armada, Juan Topete; el Ministro de Hacienda, Laureano Figuerola; el Ministro de la Gobernación, Práxedes Mateo Sagasta; el Ministro de Fomento, Manuel Ruiz Zorrilla; el Ministro de Ultramar, Abelardo López Ayala (Sevilla, 1969:510).

¹³⁷ *Gaceta de Madrid*, de 9 de octubre de 1868.

Todo ello habría de ser conocido como las “conquistas liberales” y representaban la máxima concesión que los “grandes” del gobierno provisional estaban dispuestos a hacer a las reivindicaciones democráticas (Carr, 2002: 302).

Las elecciones a Cortes se convocaron para enero de 1869, por lo que el 9 de noviembre de 1868 se aprobó un nuevo procedimiento electoral¹³⁸. Sus innovaciones básicas fueron las siguientes, se instauró el sufragio universal masculino sin restricciones económicas, ni por capacidades académicas; se implantó la provincial como unidad territorial; se regularon las penas y sanciones electorales¹³⁹ y se unificó, en un solo marco normativo, los diferentes tipos de elecciones que se celebraban en España, con la finalidad de “armonizar el ejercicio del sufragio para todos los actos en que haya de consultarse la voluntad nacional¹⁴⁰”.

La AE continuó vertebrándose en dos órganos electorales, las ME y las Juntas de Escrutinio General. Estos órganos operaban en cada uno de los procesos electorales (elecciones locales, provinciales y a Cortes) pero sus características dependían del tipo de elección. En el caso de las elecciones a Cortes a estos órganos se le añadió uno nuevo: las Juntas de Segundo Escrutinio.

La AE de 1868 optó por un sistema de personal menos dependiente de la esfera política. En primer lugar, aunque en la presidencia de las Juntas Electorales subsistió el personal político, a éste se le limitó su participación, al no poder contribuir mediante su voto a la adopción de decisiones. En lo relativo a las ME su diseño interno era muy similar al actual, electores elegidos por sorteo y que reúnen determinadas capacidades. Estas iniciativas dieron un paso más en la desvinculación de los órganos electorales de las interferencias políticas. Sin embargo, la implantación formal de mecanismos institucionales destinados a garantizar la imparcialidad de los procesos electorales no llevó consigo el alejamiento de las elevadas intervenciones gubernativas en las elecciones.

a) Las ME. La cualificación de su personal como garantía de independencia

Las ME tenían la misma configuración (organizativa y funcional) en todas las convocatorias electorales (a Cortes, provinciales y locales).

Para la designación de las ME, como iba siendo costumbre, se creó un órgano destinado a supervisar la elección de su personal. Este órgano cambió de denominación, y en vez de llamarse Mesa Interina se denominó Junta Preparatoria. Aunque en su composición subsistió el personal de 1846 y 1865: un representante del Ayuntamiento (el alcalde, el concejal o el alcalde de barrio que asistía al colegio electoral) que ejercía el cargo de presidente; y cuatro secretarios escrutadores a los que se les añadió el calificativo de

¹³⁸ Decreto del 9 de noviembre de 1868 (*Gaceta de Madrid*, de 10 de noviembre de 1868).

¹³⁹ Hasta entonces las penas y delitos electorales estaban tipificados en la *Ley del 22 de junio de 1864*.

¹⁴⁰ Exposición de motivos del *Decreto de 9 de noviembre de 1868*.

interinos, los dos más ancianos y los dos más jóvenes de los electores presentes. Las Juntas Preparatorias controlaban la elección de los cinco miembros de las ME definitivas.

Las ME definitivas se formaban por un presidente y cuatro secretarios escrutadores elegidos entre los electores que sabían leer y escribir. De nuevo, se apostó por la despolitización de los órganos electorales al desplazar de su composición a los sujetos procedentes de cualquier órgano gubernativo. Esta despolitización era más aparente que real, ya que en el proceso designación de miembros de las ME intervenía personal político, lo que mediatizaba, sin duda, la elección. Como novedad sustantiva de este periodo se amplían los requisitos necesarios para poder ser miembro de las ME (en el año 1865 solo se le exigía al presidente saber leer). La exigencia de una mínima cualificación (saber leer y escribir) a los titulares de las ME fue una medida relevante, ya que este colectivo se encargaba de controlar la fase primordial del proceso electoral. La fase en la que los electores ejercían su derecho a voto, y en la que se subscribían los primeros resultados electorales. Mediante un personal más capacitado, las ME podían evitar, en principio, las frecuentes irregularidades materiales que desvirtuaron, en otros tiempos, la opinión de los electores. Este perfil específico de personal se ha conservado hasta la actualidad.

La Tabla 3.11 resume las notas definitorias de las ME, tanto en lo relativo a su estructura interna como a su contenido funcional. Como se puede apreciar, en las actividades de las ME se denotaba un cierto continuismo, ya que seguían ejerciendo el control de la votación y el escrutinio parcial de los votos.

Tabla 3.11. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1868-1870)

Órgano electoral	Composición	Funciones
Mesas Electorales	Personal de las Mesas: elegidos entre los electores que sepan leer y escribir (<i>novedad</i>) a) Presidente (1) b) Secretarios escrutadores interinos (4) Supervisión de la designación por la Junta preparatoria (= Mesa Interina)	a) Control de la votación b) Escrutinio parcial c) Publicar resultados electorales d) Comunicar resultados al Gobernador de la provincia e) Extender, firmar y realizar copias del acta f) Resolver dudas y reclamaciones

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral* de 9 de noviembre de 1868.

b) Las Juntas de Escrutinio General

En las Juntas de Escrutinio General constituidas para las elecciones a Cortes tampoco se vislumbraron novedades en su perspectiva funcional, por lo que continuaban verificando las actas electorales remitidas por las ME (escrutinio general), solventaban las dudas, y extendían, firmaban y realizaban copias del acta de sus sesiones. Sin embargo, en el ámbito de las elecciones locales, se introdujo una novedad sustantiva, ya que por primera vez las Juntas de Escrutinio resolvían las reclamaciones que podían hacer los electores contra la legítima representación del personal de las ME o contra la autenticidad o exactitud de las actas.

El continuismo funcional de las Juntas de Escrutinio contrastaba con las numerosas variaciones en sus aspectos intraorganizativos. Como se puede observar en la Tabla 3.12, el personal de las Juntas dependía del tipo de elecciones (locales, provinciales o a Cortes).

Tabla 3.12. El personal de las Juntas de Escrutinio General en los diferentes procesos electorales (1868-1870)

Tipo de elecciones		Composición
Elecciones a Cortes		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (voto de calidad) <i>novedad</i> <ul style="list-style-type: none"> - Gobernador (capital de provincia) - Jueces de primera instancia (demás provincias) ➤ Comisionados de las Juntas de Segundo Escrutinio ➤ Diputados provinciales de los partidos comprendidos en las provincias (sin voto) <i>novedad</i>
Elecciones Provinciales		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde de distrito (sin voto) <i>novedad</i> ➤ Secretarios escrutadores (4), (representantes de las ME)
Elecciones Locales	Pueblo con 1 colegio electoral	<ul style="list-style-type: none"> Cuatro secretarios elegidos por sorteo ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios elegidos entre el personal del Ayuntamiento (2)
	Pueblo con más de 1 colegio electoral	<ul style="list-style-type: none"> Cuatro secretarios elegidos por sorteo ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios elegidos entre el personal del Ayuntamiento (2)
	Pueblo con más de 3 colegios electorales o en el que los colegios estén divididos en secciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Alcalde único o primero del distrito ➤ Presidente o presidente y Secretarios de los colegios electorales (designados por las ME) ➤ Miembros del Ayuntamiento: asistencia <p><i>novedad</i>: Alcalde y Ayuntamiento sin derecho a voto</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 9 de noviembre de 1868*.

Las Juntas de Escrutinio en las elecciones a Cortes. En las elecciones a Cortes las Juntas se presidían por los gobernadores en las capitales de provincia, y por los jueces de primera instancia en las demás provincias. De esta manera, siguiendo la experiencia iniciada en el año 1865, se mantuvo al personal judicial en su presidencia, salvo en el caso de las capitales de provincia. El resto de los miembros de las Juntas lo representaban los comisionados de las Juntas de Segundo Escrutinio y los diputados provinciales de los partidos comprendidos en las provincias. Tanto el presidente como los diputados provinciales carecían de derecho a voto, aunque en caso de empate el presidente tenía voto de calidad.

Las Juntas de Escrutinio en las elecciones provinciales. En las elecciones provinciales, las Juntas de Escrutinio General se constituían por el alcalde de distrito como presidente que carecía de voto, y los representantes de las ME. Los representantes de las ME ocupaban el cargo de secretarios escrutadores, pero en un número de cuatro, por lo que si superaban este número la designación se hacía por sorteo.

Las Juntas de Escrutinio en las elecciones locales. En las elecciones locales la estructura interna de las Juntas de Escrutinio General dependía del número de colegios electorales existente en cada población. En la Tabla 3.12 se puede apreciar como se establecían tres tipos de composición: una para los pueblos con un colegio electoral, otra

para los de más de un colegio, y una tercera para aquellos pueblos en los que se creaban tres o más colegios electorales o estaban divididos en secciones. Entre las dos primeras tipologías no hay diferencias de contenido, ya que en ambos casos la Junta se formaba por dos secretarios escrutadores designados entre los electores y dos miembros de Ayuntamiento, todos ellos seleccionados por sorteo. En el caso de los pueblos con más de tres colegios o divididos en secciones, el alcalde presidía el órgano electoral con la asistencia del Ayuntamiento, y el resto de personal se integraba por los representantes de las ME. Los miembros del Ayuntamiento, incluido el alcalde, participaban en la Junta pero sin derecho a voto. El recuento y resumen final de votos se realizaba por cuatro secretarios escrutadores elegidos por sorteo en los pueblos con más de un colegio electoral; y por dos secretarios escrutadores y dos de los individuos del Ayuntamiento designados de igual forma, que en el caso anterior, en los pueblos con un solo colegio electoral.

c) Los nuevos órganos electorales de las elecciones a Cortes. Las Juntas de Segundo Escrutinio

En las elecciones a Cortes, además de las ME y las Juntas de Escrutinio General, en la estructura formal de la AE, se introdujo una nueva unidad administrativa, las Juntas de Segundo Escrutinio. Estos órganos se instalaban en la cabeza de cada partido judicial, tres días después de la celebración de la votación en los colegios electorales. Su cometido era verificar, sin discusión alguna, el recuento de los votos emitidos en todas las secciones del partido antes de la realización de escrutinio general. Las Juntas de Segundo Escrutinio se componían del juez de primera instancia del partido, que presidía sin voto la Junta, y de los representantes de las ME, en concreto, un secretario comisionado elegido por cada colegio electoral una vez concluida la votación.

3.3.2. La AE en la Monarquía democrática y parlamentaria (1870-1873)

El procedimiento electoral del 8 de noviembre de 1868 tuvo una corta vigencia (apenas poco más de un año y medio). Las Cortes originadas de las elecciones del año 1869 aprobaron en junio una nueva Constitución política. La Constitución del 6 de junio de 1869 supuso, en términos políticos, una ruptura con la Monarquía tradicional y la democracia constitucional de la etapa anterior (con la excepción de la Constitución de 1812) e inauguró en España la Monarquía democrática y parlamentaria al limitar el poder de la Corona convirtiéndola en una “institución moderadora e imparcial”¹⁴¹ y reconocer la primacía de la soberanía nacional representada en las Cortes¹⁴².

¹⁴¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de 1869*, 8 de marzo y 20 de mayo de 1869.

¹⁴² Así se puso de manifiesto en la institución parlamentaria, al señalarse lo siguiente: “¿Qué tiene hoy ya de común la monarquía con la de hace treinta siglos? La voluntad de los monarcas era entonces ley; hoy la voluntad de los pueblos es la ley de los monarcas. La acción del Rey era entonces directa; hoy tiene que bajar de grada en grada la escala de las jerarquías administrativas. Entonces el Rey centro de todos los poderes del estado,

En la misma sesión en que se aprobó la Constitución de 1869, las Cortes nombraron una comisión para la redacción del nuevo procedimiento electoral. El 5 de marzo de 1870, la comisión presentó el proyecto a las Cortes, resaltando la importancia de esta disposición en vistas de poder afianzar la democracia en España:

“La idea democrática, proclamada por la revolución de septiembre, constituye el ideal á que hoy aspiran todos los pueblos civilizados; y el sufragio universal, fórmula de derecho público moderno, inaugura un nuevo período en la historia política de la naciones (...) España, en fin, entrando resueltamente en la senda de la libertad, echa los fundamentos de su regeneración política”

(Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados, de 5 de marzo de 1870, apéndice 1^o)

El nuevo procedimiento electoral¹⁴³ se aprobó el 23 de junio de 1870 y reguló cuatro elecciones a Cortes¹⁴⁴. Este marco electoral recuperó las premisas básicas del régimen electoral del año 1868, el sufragio universal y el procedimiento electoral único para todas las elecciones. Aunque a las elecciones generales, provinciales y locales se les sumó la elección de Senadores. Para las elecciones locales y provinciales se remitió el desarrollo de algunas de sus disposiciones a la regulación municipal y provincial.

En la estructura de la AE se retomaron como órganos centrales: las ME y las Juntas de Escrutinio. Este mapa significó la repetición del modelo previsto en el año 1868, con la salvedad de que desaparecieron las Juntas de Segundo Escrutinio en las elecciones a Cortes, y esta denominación se empleó para las Juntas de Escrutinio constituidas para las elecciones provinciales.

a) Las ME. La extensión de la cualificación al personal de los órganos de supervisión

Las ME se constituían y funcionaban de forma similar en todos los procesos electorales del periodo. El personal de estos órganos electorales se componía, al igual que en el modelo anterior, por electores que supieran leer y escribir¹⁴⁵.

En la designación del personal de la ME se extinguieron las Juntas Preparatorias y se volvió a la clásica denominación de Mesas Interinas. En las Mesas Interinas se solicitó a sus cuatro secretarios interinos, (los dos electores más ancianos y los dos más jóvenes), que supieran leer y escribir. De esta manera, un requisito que ya se contemplaba para los miembros de las ME se hizo extensivo al personal de los órganos de supervisión. Junto a ello, se suprimió al alcalde de su presidencia.

En la Tabla 3.13 se expone, junto al personal que componía las ME, en este periodo, su contenido funcional. Como se puede observar, no se aprecia ningún cambio significativo

capitán legislador, juez y hasta verdugo; hoy no es más que la cabeza del poder ejecutivo. Entonces reinaba y gobernaba; hoy reina y no gobierna” (Diario de Sesiones, Congreso, 1869, pp.2024-2025).

¹⁴³ La Ley Electoral fue decretada y sancionada el 23 de junio de 1870, y promulgada el 20 de agosto de 1870 (*Gaceta de Madrid*, de 21 de agosto de 1870).

¹⁴⁴ La Ley Electoral de 1879 rigió las elecciones de diputados a Cortes de los años 1871, 1872, 1873 y 1876.

¹⁴⁵ En este sentido, el procedimiento electoral señalaba lo siguiente: “(...)Esta se compondrá de un Presidente y cuatro Secretarios, elegidos por papeletas y mayoría de votos”. “(...) No podrán ser elegidos para estos cargos los electores que no sepan leer y escribir” (artículos 54 y 56 de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*).

en las actividades de estos órganos electorales, ya que las ME continuaban ejerciendo el control de la votación y el escrutinio parcial de los resultados electorales.

Tabla 3.13. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1870-1878)

Órganos	Composición	Funciones
Mesas Electorales	a) Presidente (1) b) Secretarios escrutadores interinos (4) Elegidos entre los electores que sepan leer y escribir Supervisión de la designación por la Mesa Interina	a) Control de la votación b) Escrutinio de votos c) Resolver dudas (papeletas dudosas) y reclamaciones d) Publicar resultados electorales e) Extender, firmar y realizar certificaciones del acta f) Remitir dos certificaciones del acta una para el Gobernador civil de la provincia, y otra para el alcalde del pueblo cabeza de distrito electoral g) Comunicar (el presidente) un extracto del resultado de la votación al ministro de la gobernación y otro al gobernador h) Elegir un secretario comisionado para acudir al escrutinio

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*.

b) La Juntas de Escrutinio

Las Juntas de Escrutinio conservaron el mismo contenido funcional en todos los procesos electorales, la verificación de las actas y de los votos de las ME, la resolución de dudas, la realización del recuento y el resumen de los votos, la proclamación del diputado por el distrito, la creación y firma de las certificaciones del acta, la remisión de una copia del acta al gobernador civil de la provincia. Este continuismo en su actividad funcional contrastó con las variaciones que se produjeron en su estructura interna, además, de los cambios de denominación de este órgano electoral en base al tipo de elecciones.

Las Juntas de Escrutinio en las elecciones a Cortes. En las elecciones generales, las Juntas de Escrutinio se fijaban en el pueblo cabeza de distrito tres días después de haber finalizado la elección en los colegios electorales. Respecto a su personal, los representantes del poder judicial seguían ocupando la presidencia del órgano y se extinguió al personal político (el gobernador civil) para las Juntas que se constituían en la capital de provincia. Los secretarios escrutadores se designaban, como iba siendo costumbre, por el órgano electoral inferior, por lo que eran representantes de las ME. En comparación con el modelo de personal del año 1868 desaparecieron como miembros de las Juntas de Escrutinio los diputados provinciales, lo que denotaba una desvinculación formal con el personal político en su composición (ver Tabla 3.14).

Las Juntas de Escrutinio en las elecciones provinciales. En las elecciones provinciales las Juntas de Escrutinio se denominaron Juntas de Segundo Escrutinio. En la Tabla 3.14 se puede observar como, al igual que en las elecciones a Cortes y a diferencia del periodo anterior, el personal judicial se introduce en la presidencia de estos órganos electorales, aunque sin derecho a voto. La única salvedad se daba en los distritos electorales en los que no se hallaba comprendido el pueblo cabeza de distrito judicial. En

este supuesto, la Junta se presidía por el alcalde del pueblo cabeza de distrito, siguiendo la inercia de las Juntas de Escrutinio del año 1868 (ver Tabla 3.14).

Tabla 3.14. Análisis comparativo (1868 y 1870)
El personal de las Juntas de Escrutinio en los diferentes procesos electorales

Tipo de elecciones		Composición 1868	Composición 1870
Elecciones a Cortes		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente <ul style="list-style-type: none"> - Gobernador (capital de provincia) - Jueces de primera instancia (demás provincias) ➤ Comisionados de las Juntas de Segundo Escrutinio ➤ Diputados provinciales de los partidos de las provincias 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Juez de primera instancia del pueblo cabeza de distrito (sin voto) ➤ Secretarios escrutadores (4), designados entre los comisionados de cada ME
Elecciones Provinciales		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde de distrito (sin voto) ➤ Secretarios escrutadores (4), representantes de las ME 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Juez de primera instancia del pueblo cabeza de distrito (sin voto) (<i>novedad</i>) ➤ Secretarios escrutadores (4), entre los comisionados de cada ME
Elecciones Locales	Pueblo con 1 colegio electoral	Cuatro secretarios elegidos por sorteo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios (2), elegidos entre el personal del Ayuntamiento 	Todos los pueblos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde Primero (sin voto) ➤ Secretarios Escrutadores (4), elegidos entre los comisionados de las ME Miembros del Ayuntamiento: asistencia
	Pueblo con más de 1 colegio electoral	Cuatro secretarios elegidos por sorteo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretarios escrutadores (2), elegidos entre los electores ➤ Secretarios (2), elegidos entre el personal del Ayuntamiento 	Pueblos con menos de 5 colegios <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde Primero (sin voto) ➤ Secretarios Escrutadores (4), dos elegidos por los comisionados y otros dos 2 por los concejales de entre ellos (<i>tienen derecho a voto en la Junta</i>) <i>novedad</i> Asistencia: personal Ayuntamiento
	Pueblo con más de 3 colegios o divididos en secciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Alcalde único o primero del distrito (sin voto) ➤ Presidente o presidentes y secretarios de los colegios electorales (designados por las ME) ➤ Miembros del Ayuntamiento: asistencia 	

Fuente: elaboración propia a partir de la de la *Ley Electoral de 9 de noviembre de 1868* y de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*.

Las Juntas de Escrutinio en las elecciones locales. En los procesos electorales locales, las Juntas de Escrutinio pasaron a denominarse Juntas Generales de Escrutinio. Este nuevo concepto diferenciaba a los órganos de la AE de las Juntas de Escrutinio que se constituían al día siguiente de la elección en los colegios electorales divididos en secciones. Las Junta General de Escrutinio se componía del personal de las ME de las secciones y del colegio electoral, y realizaban un primer escrutinio general con el objeto de trasladar los resultados a través del comisionado pertinente, a la Junta General de Escrutinio en el distrito. En términos generales, las Juntas Generales de Escrutinio del distrito estaban presididas por el alcalde y cuatro secretarios escrutadores, seleccionados como era

habitual, entre los comisionados enviados por las ME¹⁴⁶, que hacían la comprobación de las actas y el recuento de votos. En los distritos con más de cinco colegios electorales, si no se llegaba al número de comisionados necesarios, los cuatro secretarios escrutadores se proveían de la siguiente manera: dos elegidos por los comisionados y dos por los concejales del Ayuntamiento de entre ellos. El Ayuntamiento asistía a la Junta en sus funciones. Como en el modelo electoral del año 1868, el alcalde como presidente de la Junta carecía de voto en sus sesiones, salvo que ejerciese de secretario escrutador, ya que los secretarios nombrados por el Ayuntamiento tenían derecho a voto en el órgano electoral.

c) La AE en las elecciones al Senado. La distorsión del modelo general

Para concluir con el modelo de AE que se instauró a partir del año 1870 se aborda el cómo se configuraba y operaba esta estructura organizativa en las elecciones a senadores, ya que se produjeron ciertas distorsiones del modelo general.

En las elecciones a Senadores, la AE se constituía únicamente de las Juntas Electorales Provinciales¹⁴⁷. Esta simplificación de la estructura organizativa de la AE se avalaba en el hecho de que sólo los compromisarios elegidos como diputados a Cortes, los diputados provinciales, participaban como votantes en estas elecciones. De esta manera, el contenido funcional de la AE se centralizaba en supervisar la votación y en verificar los resultados electorales, resultados que se consideraban como definitivos.

Las Juntas Electorales Provinciales se constituían en la capital de provincia y su personal era elegido por las Mesas Interinas¹⁴⁸. Las Mesas Interinas se componían del vicepresidente de la Diputación provincial que ocupaba el cargo de presidente y cuatro compromisarios (los dos más jóvenes y los dos más ancianos) que ejercían de secretarios en la votación. La Mesa Interina controlaba la votación de los cuatro secretarios escrutadores de la Junta Electoral de la provincia. Una vez concluida la votación, la Junta Electoral Provincial se constituía de un presidente, el vicepresidente de la Diputación provincial, y cuatro secretarios, los compromisarios que habían obtenido el mayor número de votos. El cometido de este órgano electoral era garantizar la elección a senadores en la que participaban los compromisarios y los diputados provinciales.

Por último, simplemente destacar que durante las elecciones (locales, provinciales, a Cortes y al Senado), el personal que ejercía funciones electorales (los alcaldes, los comisionados de las Juntas, los compromisarios de las elecciones a senadores, los

¹⁴⁶ No todos las ME podían nombrar el mismo número de comisionados, la cantidad de representantes a elegir venía condicionada por el número de colegios electorales constituidos y por la existencia o no de secciones. En los distritos con uno o dos colegios electorales sin secciones. En el primer caso se designaba como comisionado a los cuatro secretarios escrutadores de la ME, y en el segundo a dos por cada colegio. En las poblaciones con más de dos colegios electorales, cada ME elegía a pluralidad de votos, un secretario escrutador.

¹⁴⁷ Para denominar a las Juntas Electorales Provinciales se empleaba también el concepto de Mesas definitivas (artículo 143 de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*).

¹⁴⁸ Las Mesas Interinas se denominaban también Juntas Preparatorias (artículo 150 de la *Ley Electoral de 23 de junio de 1870*).

secretarios escrutadores, entre otros), aunque no fueran permanentes ni retribuidas, adquirirían la categoría de funcionarios públicos. Esta categoría se extinguía una vez finalizadas las elecciones.

3.3.3. La AE en la Primera República

La abdicación del rey Amadeo I de Saboya dio paso a que las Cortes constituidas proclamaran, el 11 de febrero de 1873¹⁴⁹, la Primera República.

La Primera República trajo consigo, como era de esperar, la convocatoria electoral a Cortes, y la implantación de un nuevo procedimiento electoral. El régimen electoral republicano de 1873¹⁵⁰ fue un mero continuismo del procedimiento electoral del año 1870. Aunque se amplió el sufragio universal al reducir la edad de los electores de veinticinco a veintiún años. La AE conservó la misma estructura organizativa y funcional que en el periodo anterior (Mesas Electorales y Juntas de Escrutinio General).

Por otro lado, a diferencia de las elecciones anteriores, el Gobierno pretendió contrarrestar las corruptelas y recuperar la credibilidad del proceso electoral mediante la apuesta por un procedimiento electoral ejemplar. En este sentido se pronunciaba la circular emitida por el Gobierno el 3 de mayo de 1873:

“(...) Es necesario, indispensable, purificar el régimen electoral. Desde estas elecciones debe concluir para siempre el candidato oficial, las recomendaciones administrativas, la conversión de los empleados públicos en agentes de poder, las amenazas de turbas armadas, los impedimentos en el local de los comicios, la repartición arbitraria de papeletas, las falsificaciones y la milagrosa resurrección en los escrutinios generales de los vencidos en las urnas (...)”
(Colección legislativa de España (tomo CV), 1873: 898-903)

Las nuevas Cortes republicanas duraron apenas un año, el llamado Sexenio Revolucionario llegó a su fin el 3 de enero de 1874 bajo la dictadura militar del general Pavía. En diciembre de ese mismo año, el pronunciamiento del general Martínez Campos restauró la Monarquía borbónica en la persona del hijo de Isabel II, Alfonso XII.

3.4. La AE en la Restauración de la Monarquía (1874-1890)

Las Restauración a la Monarquía inauguró en España un periodo de cincuenta años en el que se afianzó la democracia oligárquica, y se llegó a las cuotas más altas de corrupción política y falseamiento electoral, como consecuencia del turno de partidos y del arraigo del caciquismo en una sociedad políticamente apática.

Como destaca Redero (1997), la práctica política de la etapa de la Restauración se alejó considerablemente de los patrones propios de una Monarquía parlamentaria y no sobrepasó nunca los límites del liberalismo oligárquico. Por ello, aunque durante este periodo se reconocieron formalmente ciertos derechos y libertades, por otro lado, estas

¹⁴⁹ *Diario de la Asamblea Nacional*, 11 de febrero de 1873, núm.1, p. 34.

¹⁵⁰ *Ley Electoral de 11 de marzo de 1873 (Gaceta de Madrid, de 30 de marzo de 1873).*

características sustantivas de la democracia liberal-representativa (libertad e igualdad) estuvieron vacías de contenido. En este contexto, los gobiernos se creaban artificialmente desde el poder con la ayuda de todo un complejo mecanismo de redes caciquiles y clientelares, ya que la Corona encargaba a unos partidos turnantes la formación del gobierno y éste, tras la disolución de las Cortes, ganaba las siguientes elecciones. De este modo, las elecciones se fabricaban desde el Ministerio de la Gobernación, con la colaboración de gobernadores y alcaldes, y mediante un proceso de negociación con la oposición en el que se le garantizaba una representación suficiente (Redero, 1997:15).

En la Restauración se aprobaron cuatro procedimientos electorales el de 20 de julio 1877, el de 28 de diciembre de 1878, el de 26 de junio de 1890 y el de 8 de agosto de 1907. Sin embargo, este apartado sólo tiene como cometido analizar el diseño de AE de los dos primeros, ya que a partir del año 1890 se introduce de nuevo el sufragio universal y se inicia, también, un proceso de modernización en la AE española, tema que se abordará en el capítulo siguiente.

Es importante destacar que la AE del año 1877 no llegó nunca a ejercer su finalidad, ya que antes de la celebración de elecciones se aprobó un nuevo procedimiento electoral. De esta manera, la AE del año 1878 fue el único modelo de AE que estuvo vigente durante doce años. Este modelo electoral supuso el afianzamiento de la AE gubernativa y politizada, por lo que se retrocedió en el camino emprendido, durante el Sexenio Revolucionario, hacia la creación de una estructura electoral más despolitizada y desvinculada del Gobierno. La politización de la AE se manifestó, sobre todo, en la composición de las ME y en su proceso de designación y mediante la creación de un nuevo órgano electoral con perfil claramente gubernativo, cuyo personal formaba parte, también, de otros órganos electorales. Por un lado, en las ME se introdujo, de nuevo, al alcalde en su presidencia. Además, en el proceso de designación del personal de las ME se alteró la estructura interna de las Mesas Interinas, sustituyendo a los representantes del electorado del periodo anterior, por los miembros la Comisión Inspector del Censo Electoral. Este nuevo órgano de la AE tenía un alto perfil político, ya que se componía de personal del Ayuntamiento o elegido por él. Además, la Comisión participaba como miembro del pleno derecho en las sesiones de la Junta de Escrutinio General. De esta manera, las decisiones y actuaciones de estos órganos electorales quedaban mediatizadas, también, por los representantes políticos del ámbito local.

A continuación se analizan los modelos de AE señalados, con independencia de su vigencia o no. El recorrido comienza con las primeras elecciones de la Restauración, en las que se aplicó el modelo electoral del año 1870, debido a la inexistencia, todavía, de un nuevo procedimiento electoral. En segundo lugar, se diferencian las características de la AE

de 1877, modelo que no llegó a aplicarse. Por último, se analiza el modelo institucional gubernativo que acompañó a la AE desde el año 1878 hasta el año 1890.

3.4.1. La AE de 1870 en las primeras elecciones de la Restauración (1875-1877)

En el reinado de Alfonso XII y bajo el Gobierno conservador de Antonio Cánovas del Castillo se convocaron para el 31 de diciembre de 1875¹⁵¹ las primeras elecciones a Cortes de la Restauración, que a falta de un procedimiento electoral propio fueron reguladas por el del año 1870. De esta manera, la AE se conformó de las Juntas de Escrutinio General y las ME, órganos que mantuvieron la misma estructura organizativa y funcional que en el periodo de 1870-1873.

En la convocatoria electoral, el Gobierno señaló que protegería sinceramente el ejercicio del derecho electoral de cualquier discrecionalidad y manipulación política, con el finalidad de que las elecciones se celebrasen “dentro de la legalidad” y contribuyesen, por ello, a “restablecer y fundar definitivamente en España, el régimen monárquico representativo”¹⁵².

3.4.2. La AE de 1877. La transitoriedad y no aplicación del modelo electoral

Las Cortes constituidas el 15 de febrero de 1876¹⁵³ debatieron y aprobaron el código constitucional con la vigencia más larga de nuestro país, la Constitución de 30 de junio de 1876. Este código constitucional compaginó elementos de la Constitución moderada del año 1846 (la organización de poderes) junto con los de la progresista del año 1869 (los derechos de los ciudadanos, aunque limitados). La asombrosa longevidad de la Constitución de 1876, como puso de relieve Tomás y Valiente (1994: 636), se debía a su “carácter meramente formal”, ya que “no sirvió para organizar el Estado, reconocer derechos, estructurar la nación como sociedad política soberana y dar entrada pacífica a las nacientes exigencias de democracia que protagonizaban unos partidos dejados fuera del sistema”.

Además del marco constitucional, el 20 de julio de 1877, se aprobó un nuevo procedimiento electoral¹⁵⁴, que se caracterizó por su transitoriedad, ya que restablecía, hasta la aprobación de un marco electoral definitivo, el procedimiento electoral del 18 de julio de 1865, aunque con algunas matizaciones. Con el mismo carácter de interinidad, se implantó la Ley penal para delitos electorales de 22 de junio de 1864.

En términos políticos, las garantías electorales previstas en el año 1877 daban un paso hacia atrás en el camino emprendido hacia la consolidación de la democracia liberal-representativa en España. Sobre todo, porque se restringieron las concesiones

¹⁵¹ *Real Decreto de 31 de diciembre de 1875 (Gaceta de Madrid, de 1 de enero de 1876).*

¹⁵² Exposición de motivos del *Real Decreto de 31 de diciembre de 1875.*

¹⁵³ Estas Cortes fueron fruto de los resultados electorales de las elecciones de diciembre de 1875, que fueron reguladas por el procedimiento electoral de 1870.

¹⁵⁴ *Ley Electoral de 20 de julio de 1877 (Gaceta de Madrid, de 5 de agosto de 1877).*

democráticas reconocidas en torno al sufragio durante el Sexenio Revolucionario, y en detrimento del sufragio universal, se retornó al sufragio censitario. Por otro lado, la AE copió la estructura organizativa y funcional del año 1865. Sin embargo, este modelo electoral nunca llegó a aplicarse, aunque estuvo vigente poco más de un año.

3.4.3. La AE de 1878 como modelo gubernativo y altamente politizado

El 15 de julio de 1878, el ministro de la gobernación, Romero Robledo presentó ante el Congreso una propuesta de reforma electoral¹⁵⁵, y acto seguido, se nombró la correspondiente Comisión dictaminadora. La Comisión emitió su dictamen el 2 de noviembre, y el día 7 de ese mismo mes comenzó la discusión parlamentaria del dictamen¹⁵⁶. En la contienda se diferenciaron dos opiniones contrapuestas, los partidarios del sufragio censitario, posición apoyada por la mayor parte de los miembros del órgano parlamentario, y un grupo minoritario que defendía el sufragio universal. El 11 de noviembre finalizó el debate y se acordó no tomar en consideración los votos particulares de la minoría. Al día siguiente se inició el debate a la totalidad del dictamen, y su discusión por artículos, que fueron aprobados prácticamente sin problemas¹⁵⁷. A continuación, se remitió el proyecto al Senado. El 15 de noviembre se nombró la correspondiente Comisión¹⁵⁸, que inició sus sesiones el día 3 de diciembre. La única discrepancia entre los miembros de la Comisión, al igual que en el caso del Congreso, giró en torno a la configuración del derecho al sufragio¹⁵⁹. El 7 de diciembre, al no haber intervenciones en el debate a la totalidad, se procedió a la discusión de los artículos, asunto sobre el que no hubo ninguna objeción¹⁶⁰. El Senado aprobó definitivamente el proyecto del 9 de diciembre¹⁶¹, y lo remitió al Congreso. La Comisión mixta de Congreso y Senado emitió su dictamen el día 15, y éste fue aprobado por el Congreso y Senado el 17 de diciembre de 1878¹⁶². De esta manera, el proyecto electoral presentado por Romero Robledo se convirtió en el nuevo procedimiento electoral.

El procedimiento electoral del 28 de diciembre de 1878¹⁶³ estuvo vigente doce años, y reguló las elecciones de diputados a Cortes en los gobiernos de Martínez Campos (el 20 de abril de 1879), de Sagasta (el 20 de agosto de 1881 y el 4 de abril de 1886) y de Cánovas (el 27 de abril de 1884). La alternancia en el poder se producía no como fruto de las elecciones, sino como consecuencia del pacto para un turno pacífico en el ejercicio del

¹⁵⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, de 15 de julio de 1878, apéndice 1º.

¹⁵⁶ Sobre el debate parlamentario del dictamen de la Comisión sobre Proyecto de Ley electoral de 15 de julio de 1878, ver los *Diarios de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, de 2 de noviembre de 1878, apéndice 4º; y de 7, 8, 9, y 11 de noviembre de 1878.

¹⁵⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, de 12 y 13 de noviembre de 1878.

¹⁵⁸ Sobre el nombramiento de la Comisión del Senado para el dictamen del proyecto de ley ver *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, de 15 de noviembre de 1878.

¹⁵⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, de 3 de diciembre de 1878.

¹⁶⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, de 7 de diciembre de 1878.

¹⁶¹ *Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, de 9 de diciembre de 1878.

¹⁶² *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, de 15 y 17 de diciembre de 1878.

¹⁶³ *Gaceta de Madrid*, de 30 de diciembre de 1878.

poder realizado entre los dos partidos monárquicos moderados, el liberal conservador del Cánovas y el liberal unionista de Sagasta, que caracterizaron buena parte de la Restauración y que son un auténtico “sistema electoral” (Ortega Álvarez, 1996: 88).

El marco electoral de 1878 conservó la estructura formal tradicional de la AE (Juntas de Escrutinio General y ME), a la que se le añadió un nuevo órgano electoral con connotaciones gubernativas, la Comisión Inspectora del Censo Electoral.

a) El nuevo órgano electoral: La Comisión Inspectora del Censo Electoral

La Comisión Inspectora del Censo Electoral, a diferencia de todos los órganos electorales de este periodo, se originó como un órgano de carácter permanente. Este órgano se fijó en cada distrito para inspeccionar el censo electoral¹⁶⁴ y los libros del registro, como protocolo o matrícula del mismo. Como se puede apreciar en la Tabla 3.15, junto con sus funciones censales¹⁶⁵ desempeñó, también, otras actividades relacionadas con la organización y el control de los procesos electorales, entre otras, la constitución de los colegios electorales, la verificación de la designación y el nombramiento de los interventores de las ME y la participación en el escrutinio general.

En la Tabla 3.15 se puede observar, además, como en la estructura interna de la Comisión Inspectora del Censo Electoral se daba una excesiva representación del gobierno local. El personal de la Comisión estaba formado por el alcalde, que ejercía como presidente, cuatro electores nombrados por el Ayuntamiento del pueblo cabeza de distrito, y el secretario municipal. La inserción de un nuevo órgano en la estructura de la AE con un perfil altamente politizado supuso un retroceso en la desvinculación de los órganos electorales de la esfera gubernativa y, por el contrario, un afianzamiento del modelo institucional gubernativo de AE.

Tabla 3.15. La Comisión Inspectora del Censo Electoral. Composición y funciones (1878-1890)

Órgano	Composición	Funciones
Comisión Inspectora del Censo Electoral (novedad)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde ➤ Electores (4), nombrados por el Ayuntamiento ➤ Secretario del Ayuntamiento (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formación y supervisión del censo ➤ Constituir los colegios electorales ➤ Supervisar la designación de los interventores de las ME ➤ Nombrar a los interventores de las ME ➤ Participar en el escrutinio general

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*.

¹⁶⁴ Durante este periodo, el término censo electoral se denominaba, también, listas electorales.

¹⁶⁵ La Comisión Inspectora del Censo Electoral llevaba a cabo, en materia censal, las funciones siguientes: rectificación de las listas, a partir de los escritos recibidos por los electores que hayan cambiado de domicilio; verificación de las listas; y resolución en el acto de las reclamaciones sobre la exactitud de las listas. Las listas del censo electoral eran acompañadas de una certificación firmada por todos los miembros de la Comisión inspectora del censo electoral. Respecto a la verificación de las listas, la Comisión expedía una certificación en la que decía lo siguiente: “*las listas que preceden comprenden, sin omisión ni adición alguna, los nombres de todos los electores para Diputados a Cortes de este distrito según los datos auténticos remitidos a esta Comisión hasta esta fecha; y de su exactitud certifican los infrascritos. (Fecha y Firmas)*” (artículo 53 de la *Ley Electoral de 1878*).

b) La politización de las ME

Las ME, como se expone en la Tabla 3.16, estaban presididas por el alcalde del Ayuntamiento cabeza de la sección. En los casos de distritos municipales con más de una sección electoral, los tenientes de alcalde y concejales por su orden ocupaban la presidencia cuando no podía hacerlo el alcalde. De este modo, a través de la presidencia de las ME se volvió a incorporar al personal político en su estructura interna. La incorporación del alcalde a las ME suponía el retorno del modelo de personal que estuvo vigente en los orígenes de la AE (1810-1812), en la etapa de las Cortes de Cádiz (1812-1814) y en la mayor parte de los años que conforman la Monarquía isabelina (1834-1854). Junto al presidente también componían las ME cuatro interventores designados por los electores, de entre ellos. Los interventores tenían las mismas características que los secretarios escrutadores del periodo anterior, por lo que en realidad solo se produce un cambio de denominación. Lo novedoso, en realidad, fue el término de interventor, ya que por primera vez se empleaba este apelativo para hacer referencia al personal adscrito a las ME. Estas figuras pervivirán hasta hoy en día como órganos de apoyo y colaboración de los procesos electorales, pero con connotaciones distintas.

Tabla 3.16. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1878-1890)

Órganos	Composición	Funciones
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde del Ayuntamiento cabeza de la sección ➤ Interventores elegidos por los electores (4) Requisitos: saber leer y escribir, pertenecer a la sección electoral. <p>La Comisión Inspectora del Censo Electoral controlaba la elección, el escrutinio y el nombramiento (novedad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control de la votación y Escrutinio de votos ➤ Resolver reclamaciones ➤ Anular las papeletas que no reúnan los requisitos legales ➤ Extender, firmar y realizar copias del acta ➤ Remitir el acta original para su archivo a la Comisión Inspectora del Censo Electoral ➤ Enviar una copia literal del acta a la administración o estafeta de correos ➤ Publicar la lista de votantes y los resultados obtenidos. ➤ Comunicar una copia duplicada de las listas al Gobernador de la Provincia para publicarla en el Boletín Oficial. ➤ Elegir un interventor por mayoría de votos para acudir al escrutinio general

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*.

En el proceso de designación de los interventores se destacaban dos fases o etapas: la presentación de candidaturas y la designación de los candidatos. La presentación de candidaturas se llevaba a cabo de la manera siguiente. Los electores presentaban la propuesta de candidatos por escrito, en cédulas firmadas por los electores que la apoyaban o por medio de actas notariales extendidas en papel de oficio y autorizadas por notario del colegio del mismo territorio. La cédula debía contener el nombre de dos candidatos y de dos suplentes¹⁶⁶. Para ser candidato se exigía como requisito saber leer y escribir, y ser elector

¹⁶⁶ En este sentido, el procedimiento electoral señalaba lo siguiente: "(...) si resultasen más de dos los designados, solo se tendrán por propuestos los dos primeros. También se podrá designar en cada cédula o acta

de la misma sección electoral. Los candidatos declaraban, firmando también el acta, la aceptación de los cargos. La autenticidad de las cédulas se garantizaba mediante la firma de dos de los electores que subscribían la propuesta al margen de todas las hojas y porque se presentaban en pliego cerrado. Las actas se autorizaban por el notario, quien daba fe del conocimiento de todos y cada uno de los electores que en ella aparecían como concurrentes a miembros de las ME.

Una vez concluida la presentación de candidaturas, se constituía el órgano encargado de realizar el escrutinio y de nombrar al personal de las ME: la Comisión Inspectora del Censo Electoral¹⁶⁷. Este órgano, presidido por el alcalde y compuesto por personal del Ayuntamiento, sustituyó a las Mesas Interinas como órganos tradicionales de designación de las ME definitivas. La participación de este órgano electoral, altamente politizado, en el proceso de designación de las ME contribuyó a restar objetividad y a politizar, sin duda, la elección de los candidatos.

En el contenido funcional de las ME no se vislumbran cambios, ya que estos órganos electorales se dedicaban, en cada proceso electoral, a controlar el acto de la votación, a realizar el escrutinio de los votos y a publicar los primeros resultados electorales. Estas actividades electorales, como se ha apreciado a lo largo de estas páginas, se han mantenido constantes desde el origen de estos órganos electorales.

c) Las Juntas de Escrutinio General

Las Juntas de Escrutinio General se constituían por un presidente (representante del poder judicial), la Comisión Inspectora del Censo Electoral, y un interventor de cada una de las ME de sección (ver Tabla 3.17). El presidente designaba entre el personal de la Junta a cuatro secretarios escrutadores.

Tabla 3.17. Las Juntas de Escrutinio General. Composición y funciones (1878-1890)

Órgano	Composición	Funciones
Juntas de Escrutinio General	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Juez de primera instancia de la capital del distrito electoral. Si hay más de uno el juez decano. ➤ La Comisión Inspectora del Censo Electoral del distrito (<i>novedad</i>) ➤ Los interventores elegidos por cada una de las ME de las secciones <p>De estos miembros el presidente designada a cuatro secretarios (<i>novedad</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escrutinio general (verificación de las actas y votos de las ME) ➤ Resolver dudas por mayoría ➤ Recuento y resumen de votos ➤ Proclamar a los diputados electos por el distrito ➤ Extender y firmar el acta por duplicado. ➤ Remitir las actas originales una a la Comisión Inspectora del Censo Electoral y otra a la Secretaría del Congreso ➤ Expedir certificaciones parciales del acta (credenciales) a los candidatos proclamados.

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*.

a dos suplentes para remplazar a los interventores en ellas propuestos que por cualquier motivo no pudieran ejercer el cargo” (artículo 64 de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*).

¹⁶⁷ Respecto a la constitución de la Comisión Inspectora del Censo Electoral, el régimen electoral destacaba los siguiente: “El domingo inmediato anterior al señalado para la elección, a las once de la mañana, la Comisión inspectora del censo electoral se constituirá en sesión pública (...)” (artículo 66 de la *Ley Electoral de 28 de diciembre de 1878*).

La presidencia de las Juntas de Escrutinio, según la práctica iniciada en el año 1865, se otorgaba a los representantes del poder judicial. En concreto, al juez de primera instancia de la capital del distrito electoral, y donde había más de uno, al decano. En los distritos con más de una cabeza de partido judicial, a falta del juez de la capital, la Junta la presidía de los jueces del mismo distrito, el más antiguo. En los casos remotos de los distritos sin ningún pueblo que fuera cabeza de partido judicial, o que estuviese vacante el cargo de juez de primera instancia, o su titular enfermo o ausente, el presidente de la Audiencia podía elegir al juez del territorio para presidir la Junta, y si no lo había, a un promotor fiscal.

Sin embargo, la incorporación del perfil judicial en la estructura interna de los órganos electorales no se consideraba una garantía suficiente para asegurar la independencia y neutralidad política de las decisiones y actuaciones del órgano electoral en el desarrollo de las elecciones. Sobre todo, porque en este periodo, “la falta de justicia o la arbitrariedad de los jueces de primera instancia” los convertía en partícipes de las manipulaciones y el falseamiento de las elecciones. Este hecho se había puesto de manifiesto y denunciado, también, en algunos de los debates parlamentarios de la época:

“Los Jueces de Primera Instancia (...) son los primeros que faltando a sus deberes se prestan y contribuyen con su conducta al falseamiento de las elecciones (...)”

Se llega al acto del escrutinio en las capitales de distrito (...) y todavía en este acto tan formal y tan solemne, los jueces eliminan por su voluntad algunos escrutadores e influyen arbitrariamente para que el acta no la lleve, al fin y al cabo, el Diputado electo, sino para que la obtenga el candidato vencido (...) Si en Congreso no pone pronto remedio a este tristísimo mal puede que la mayor parte de las actas (...) las haya enviado a la Cámara la voluntad, la falta de justicia o la arbitrariedad de los Jueces de Primera Instancia”

(Intervención parlamentaria de López Domínguez, Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados. Legislatura 1884-1885. Tomo II. Sesión de 28 de junio de 1884)

Junto al juez de primera instancia, el personal de la Comisión Inspectora del Censo Electoral formaba parte, también, de la estructura interna de las Juntas de Escrutinio General. La incorporación de este órgano electoral, altamente politizado, en el escrutinio general contrarrestaba la imparcialidad y la objetividad en el desarrollo de esta actividad y disminuía, por tanto, la legitimidad de la institución electoral y de la calidad del proceso electoral, en su conjunto.

Las Juntas de Escrutinio sólo realizaban el escrutinio general mediante la verificación, sin discusión alguna, de los resultados remitidos por las ME. De este modo, la excesiva politización de las Juntas de Escrutinio podría haberse suavizado, en la práctica, si el personal de las ME hubiera gozado de una serie de mecanismos institucionales que garantizase su independencia. Sin embargo, como se ha puesto en evidencia en estas páginas, el personal del gobierno local no sólo ocupaba la presidencia de las ME, sino que controlaba, además, el acto de selección de candidaturas, lo que restaba objetividad y mediatizaba el proceso de designación. Por ello, como se puede observar en la Tabla 3.18, la AE vigente en estos primeros años de Restauración se caracterizó por ser un modelo institucional gubernativo y altamente politizado, ya que el personal procedente del gobierno

formaba parte de la estructura interna de los órganos electorales, por lo que participaba activamente en la administración y control de las elecciones, siendo, así, juez y parte de las contiendas electorales.

Tabla 3.18. El personal de la AE en la Restauración (1878-1890)

Órgano	Personal
Juntas de Escrutinio General	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Juez de primera instancia de la capital del distrito electoral. Si hay más de uno el juez decano. ➤ La Comisión Inspectora del Censo Electoral del distrito (<u>personal político</u>) ➤ Los interventores elegidos por cada una de las ME de las secciones <p>De estos miembros el presidente designa a cuatro secretarios</p>
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde del Ayuntamiento cabeza de la sección (<u>personal político</u>) ➤ Interventores elegidos por los electores (4). Requisitos: saber leer y escribir, pertenecer a la sección electoral. <p>La Comisión Inspectora del Censo Electoral realizaba el control de la elección, el escrutinio y el nombramiento</p>
Comisión Inspectora del Censo Electoral	<p>Personal gubernativo local (<u>personal político</u>)</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Presidente (1). Alcalde b) Electores nombrados por el Ayuntamiento (4) c) Secretario del Ayuntamiento

Fuente: elaboración propia.

Este modelo de AE gubernativa se mantuvo vigente hasta el año 1890. A partir de ese momento, aunque todavía persistieron elementos gubernativos en la estructura interna de los órganos electorales, se inicia un lento proceso de modernización que culminará con la institucionalización definitiva de una AE independiente y especializada.

3.5. Conclusiones

En este capítulo se han analizado los antecedentes de la AE española (1810-1890). En concreto, el periodo investigado comienza en el año 1810, fecha en la que se origina la AE como estructura organizativa asociada a la gestión de las primeras experiencias electorales españolas dentro del contexto de la guerra de la independencia, y se extiende hasta el año 1890 (hasta los primeros años de la Restauración monárquica). En términos generales, aunque con algunas excepciones, el modelo de AE que se gestó e institucionalizó en este periodo se caracterizó por ser un modelo gubernativo y temporal. El modelo institucional de la AE española se encontraba mediatizado, tanto en su toma de decisiones, como en el ejercicio de sus funciones, por el poder político, por la discrecionalidad y la arbitrariedad del gobierno de turno. Estos órganos electorales gubernativos se constituían de manera específica para gestionar las elecciones, y se extinguían cuando finalizaban los procesos electorales. Las únicas excepciones se produjeron en el año 1865, cuando se crea la Comisión Permanente del Censo Electoral y en el año 1878, con la creación de un órgano electoral permanente, destinado, también, a la gestión del censo, la Comisión Inspectora del Censo Electoral, aunque, en ambos casos altamente politizados.

Desde una perspectiva organizativa, la politización de la AE se materializaba de dos maneras. Por un lado, en el propio diseño de los órganos electorales, en el que se optaba por incorporar, en la mayor parte de las ocasiones, al personal gubernativo en su estructura. En segundo lugar, de una manera indirecta, a través de las presiones y manipulaciones que emanaban de cada gobierno de turno, en vistas de poder conformar a los órganos electorales a su imagen y semejanza e influir, con ello, en los resultados electorales. Estos dos indicadores ponían en evidencia la constante presencia gubernativa en los órganos de la AE, aunque el grado de intervencionismo cobró una mayor o menor intensidad en cada contexto histórico.

En los orígenes de la democracia liberal-representativa en España, la estructura interna de la AE se constituía por el personal procedente del poder ejecutivo central que surgió de manera espontánea durante la guerra de la independencia (Juntas Superiores de Observación y Defensa), y por el personal gubernativo local (Ayuntamiento, incluido el alcalde). Este modelo primigenio diverso y complejo (coexistían distintos procesos y modelos electorales para designar a los diputados a Cortes) se fue perfeccionando tras la Constitución de Cádiz (1812-1814), donde se reconocieron, al mismo tiempo, varios de los pilares básicos de la democracia liberal representativa (división de poderes y derechos de los ciudadanos, entre otros el sufragio universal-) y durante el Trienio Liberal (1820-1823), donde se retomó el modelo electoral del año 1812.

En el largo periodo de la Monarquía isabelina, la politización de la AE se fue consolidando, tanto de una manera directa (introducción del personal político en los órganos electorales) como indirecta, ya que el gobierno, propiciado por un contexto político favorable (caciquismo), se dedicó a intervenir de manera sistemática en las elecciones, mediante la manipulación de uno de los colectivos de personal que conformaban los órganos electorales, los representantes del electorado.

Durante esta etapa los órganos electorales continuaron acogiendo, entre sus filas, a miembros pertenecientes al personal político y gubernativo. En el año 1834 a los gobernadores civiles y al personal del Ayuntamiento; en los años 1836 y 1837, al personal de la Diputación Provincial y a los gobernadores civiles; desde el año 1846 hasta el año 1868 al personal del gobierno local, entre otros. En el año 1865 y hasta el año 1878, el diseño de la AE intentó romper, mediante la incorporación del personal judicial (juez de primera instancia del partido cabeza de distrito) en la presidencia de las Juntas de Escrutinio General, con la excesiva intervención gubernativa y politización del modelo electoral. Sin embargo, como se ha puesto evidencia a lo largo del capítulo, la introducción del colectivo judicial en las Juntas no consiguió legitimar las actuaciones del órgano electoral, ni garantizar el buen desarrollo de los procesos electorales, ya que las denuncias de

corrupción, de falta de imparcialidad y de falseamiento de las elecciones también recayeron, durante este periodo, en los miembros del poder judicial.

La politización de la AE en la Monarquía isabelina no sólo se evidenció en su organización, sino también mediante la manipulación sistemática, por parte de las fuerzas políticas y el gobierno de turno, de uno de los colectivos de personal que configuraban los órganos electorales, los representantes del electorado. A este personal, como miembros de las Juntas de Distrito o ME, le competía la supervisión de una de las fases más importantes del proceso electoral, el control de la votación y la realización del primer recuento de votos. La intervención gubernativa se articuló a través del soborno de los electores que integraban a los órganos electorales o ejerciendo la manipulación y el fraude en la designación de este personal. Estas medidas pretendían lograr que el personal de la AE fuera afín al Gobierno, con la finalidad de controlar y manipular, en su caso, los resultados electorales. Además, el sistema de selección del personal de las ME facilitaba que sus cinco miembros fueran acólitos de un mismo grupo político, en especial, del partido en el Gobierno. De esta manera, si la introducción de los representantes del electorados en la AE podía entenderse, en un principio, como una medida favorable de cara a aumentar la neutralidad política de los órganos electorales, la fácil manipulación de los electores, por parte del poder gubernativo y de los partidos políticos, confirmó que el personal de la AE carecía de imparcialidad y objetividad en su toma de decisiones y en el desarrollo de sus actuaciones, lo que redujo considerablemente la credibilidad y legitimidad tanto de las autoridades electorales como de los resultados electorales.

La excesiva politización electoral y el déficit de garantías electorales que acompañó a la Monarquía isabelina se intentaron paliar durante el Sexenio Revolucionario. En este sentido, se reconocieron los derechos y las libertades de los ciudadanos (retorno del sufragio universal) y se creó un nuevo modelo de AE, en el que se sustrajo al personal político de su estructura interna. Sin embargo, la democracia formal, la existencia de una serie de garantías procedimentales asociadas a la participación política y a la limpieza del sufragio, no resultó eficaz en la práctica, ya que el contexto sociopolítico de la época contribuyó a que siguiera persistiendo la corrupción y la manipulación electoral como práctica arraigada en el comportamiento electoral, en la gestión y supervisión de las elecciones y, por tanto, en el desarrollo de los procesos electorales.

Tras el paréntesis del Sexenio Revolucionario, la vinculación entre la AE y el Gobierno y el sufragio restringido retornó con más fuerza en la Restauración a la Monarquía. De esta manera se creó un órgano especializado en el censo electoral, la Comisión Inspectora del Censo Electoral compuesto en su totalidad por personal perteneciente al gobierno local, que participaba no solo en la designación de los representantes de los electores en las Mesas, sino también en las Juntas de Escrutinio General.

Desde una perspectiva funcional, la AE de este periodo (1810-1890) fue asumiendo, poco a poco, nuevas funciones, aunque los órganos de la administración gubernativa ejercían las actividades electorales de mayor contenido político (división del territorio en distritos). Básicamente la AE de estos años se dedicó a administrar las elecciones, ya que aunque a los órganos electorales se les reconoció como cometido el control y la supervisión de las elecciones (control de la votación, recuento de los votos y escrutinio general), ni se les asignó un contenido funcional específico asociado al desarrollo de esta actividad, ni los recursos necesarios para ponerla en práctica. De este modo, la intervención gubernativa, propiciada por un contexto favorable (oligarquía dominante, baja cultura política, restricciones en el sufragio, déficit de garantías electorales, etcétera) y por un modelo de AE altamente politizada desvirtuó sistemáticamente la gestión y el control de los procesos electorales. La intervención gubernativa en la administración y supervisión de las elecciones se ejercía de diferentes maneras. En primer lugar, la presencia del personal gubernativo en los órganos electorales condicionaba, como era lógico, el ejercicio de sus funciones, descargando de objetividad e imparcialidad la administración y la supervisión eficaz de las contiendas electorales. En segundo término, la participación del Gobierno en las ME, bien mediante la ocupación del algún cargo, bien designando a sus miembros o manipulando el proceso de selección, daba a la administración gubernativa el control total sobre la votación y sobre los primeros resultados electorales. Además, y en tercer lugar, el procedimiento electoral atribuía a determinados órganos de la administración gubernativa (entre otros a los gobernadores civiles y a los alcaldes) determinadas competencias en materia electoral. Por último, cada vez que se convocaba un proceso electoral se ponía en marcha la remisión de instrucciones y circulares a los funcionarios públicos, a los candidatos y a los electores con la finalidad de influir en su tendencia política. En definitiva, de nada servía crear un modelo de AE que garantizase la pureza del sufragio, si cada vez que se convocaba un proceso electoral el Gobierno participaba activamente en la configuración de la opinión de los electores, desvirtuando y manipulando, así, el resultado de las elecciones. Dentro de este contexto, la intervención gubernativa y la manipulación electoral derivadas de la inexistencia de garantías que asegurasen la limpieza de los procesos electorales, eran los principios generales y hasta ampliamente asumidos que imperaban en las distintas convocatorias electorales. De ahí que el modelo de AE gubernativa adquiriera todo su sentido.

Para concluir solo destacar que los factores analizados contribuyen a interpretar que la AE de esta etapa histórica (1810-1890) se caracterizó por su fuerte vinculación con el poder político, identificándose, de este modo, con el modelo institucional gubernativo de AE¹⁶⁸. Sin embargo, las continuas denuncias de abusos electorales llevaron a que este

¹⁶⁸ Las características del modelo institucional gubernativo se recogen en el primer capítulo, en el epígrafe que aborda una aproximación conceptual a la AE.

modelo organizativo y funcional comenzara a ser cuestionado, no solo en los distintos foros y medios de comunicación de la época¹⁶⁹, sino también en los debates parlamentarios. En la institución parlamentaria se presentaron iniciativas de reforma electoral, que apostaban por un cambio de rumbo en la estructura administrativa al servicio de la gestión y supervisión de las elecciones, y por la implantación de un nuevo diseño institucional que garantizase, realmente, la independencia en el ejercicio del sufragio. De este modo, como se analiza en el capítulo siguiente, se irá produciendo, poco a poco, la transición del modelo institucional gubernativo hacia un modelo de AE independiente y especializado.

¹⁶⁹ El Liberal, El Día, El Imparcial, El Diario Español, Las Novedades, Eco del Comercio, La Época, El Correo Nacional, La Discusión, La Iberia , La Libertad, La Correspondencia de España, El Clamor Público, La España, entre otros.

Capítulo 4

La modernización de la Administración Electoral española. La transición de una Administración Electoral Gubernativa a una Administración Electoral Independiente (1890-1985)

La transición definitiva de una AE gubernativa¹⁷⁰ y politizada –modelo institucional imperante desde el año 1810 hasta 1890- hacia una AE independiente y especializada no se produjo de manera inmediata, sino que fue fruto de un lento y largo proceso de modernización que se inició a finales del siglo XIX, en plena Restauración -tras la muerte de Alfonso XII y durante la regencia de la reina viuda, María Cristina-, y que tuvo su punto de inflexión tras la implantación de un nuevo procedimiento electoral, en la transición política española.

De este modo y en términos generales, en el origen y la evolución de la AE española, se destacan dos modelos institucionales básicos¹⁷¹: el modelo gubernativo y politizado (1810-1890); y el modelo independiente y especializado (1890-1985). Estos dos modelos operaron, también, en contextos sociales, políticos y económicos diferenciados. El modelo gubernativo maniobró en un contexto de democracia oligárquica, donde las elecciones no eran plurales ni competitivas y la participación política se encontraba, la mayor parte del tiempo, restringida a ciertos sectores de la sociedad. La AE gubernativa se caracterizó por tener una estructura interna temporal, de clara vinculación política y por asumir, en la práctica, funciones destinadas, principalmente, a la organización electoral. Si bien la institucionalización del modelo gubernativo de AE se ha analizado en el capítulo anterior, estas páginas tienen por finalidad el estudio del proceso de modernización y de transición de la AE gubernativa hacia un nuevo modelo institucional, la AE independiente y especializada.

¹⁷⁰ En el capítulo 3 se analiza el modelo gubernativo de AE (1810-1890).

¹⁷¹ Como se pone de relieve en la introducción de esta investigación –capítulo 1- los órganos electorales se pueden clasificar, atendiendo a sus características, en tres modelos institucionales: modelo gubernativo, modelo mixto y modelo independiente (López Pintor, 2004; Wall *et al.*, 2006).

El modelo institucional de AE independiente y especializada se originó a finales del siglo XIX y se fue consolidando a lo largo de todo el siglo XX. La independencia se articuló a través de un progresivo alejamiento del personal gubernativo de los órganos electorales, lo que contribuyó a dotar a las decisiones y actuaciones asociadas a la gestión y supervisión de los procesos electorales de un mayor grado de neutralidad política y a legitimar tanto las consultas electorales, en particular, como al régimen político democrático representativo, en general. La especialización de los órganos electorales se llevó a cabo de dos maneras. Por un lado, mediante la introducción de una nueva estructura formal especializada en la gestión del censo electoral, que fue despojando, poco a poco, a los órganos electorales tradicionales (Juntas de Escrutinio General) de sus actividades y que fue asumiendo las funciones más relevantes en la administración y supervisión de las elecciones. Por otro lado, la especialización se institucionalizó a través de la incorporación progresiva de un perfil más cualificado profesionalmente en la estructura interna de los órganos electorales.

Sin embargo, como se verá a lo largo de este capítulo, desde finales del siglo XIX y principios del XX, el nacimiento de esta nueva AE más independiente y especializada no contribuyó a depurar al proceso electoral de sus inherentes manipulaciones y corrupciones. Las principales causas que limitaron el buen desarrollo de los procesos electorales, en este periodo, a pesar de la existencia de una organización formal adecuada para su gestión y supervisión, fueron las siguientes: la inexistencia de una competitividad real en las elecciones derivada del turnismo de partidos, que dio lugar a un bipartidismo forzado; y la persistencia del caciquismo¹⁷² propiciado por el gobierno de turno, ya que mediante acuerdos con los notables locales y apelando a prácticas fraudulentas -compra de votos y falsificación de censos y resultados-, los gobiernos “fabricaban” las elecciones y conseguían las mayorías que necesitaban (Fusi y Palafox, 1997: 172). Estos factores estructurales coartaron el regeneracionismo del orden político y propiciaron su crisis. De esta manera, el régimen político de la Restauración fue un sistema político no representativo, y asentado en “la oligarquía y el caciquismo”, tal y como lo definió Joaquín Costa en 1902, que desvirtuaba sistemáticamente la práctica democrática y, también, los mecanismos previstos para garantizar la pureza en el ejercicio del sufragio. Por ello, la moderna AE que se configuró en el año 1907 no pudo llegar a ejercer realmente como organización garantista de los procesos electorales hasta la Segunda República (1931-1936), en donde se llegaron a celebrar tres elecciones legislativas, a las que cabe calificar de democráticas (Montero y Pallarès, 1992). Tras el largo paréntesis del Franquismo (1936-1975), y a partir de la

¹⁷² Azcárate definía al caciquismo como “ese feudalismo de nuevo género, cien veces más repugnante que el guerrero de la Edad Media, y por virtud del cual se esconde bajo el ropaje del Gobierno representativo una oligarquía mezquina, hipócrita y bastarda, porque los caciques hacen las elecciones a medias con los Gobiernos, y si éstos necesitan de aquéllos y aquéllos de éstos, de unos y otros necesita el diputado para cultivar su distrito” (Azcárate, 1978: 83)

transición política española, la AE perfeccionó y consolidó la independencia en su estructura interna, sobre todo, porque se consideraba necesario diseñar e implantar un modelo institucional independiente que permitiese legitimar las primeras elecciones democráticas, con el objeto de afianzar la democracia liberal-representativa en España. Este nuevo modelo electoral se utilizará, con posterioridad, como referencia indiscutible en el diseño del modelo institucional actual de la AE española.

En base a lo señalado, el capítulo que se presenta se estructura en cinco apartados. Una primera parte se esbozan las fases o etapas que se distinguen en el proceso de modernización de la AE española hacia un modelo institucional más independiente y especializado. A continuación, se aborda la primera fase del proceso de modernización de la AE española, aquella que supone la introducción de una nueva estructura formal, en la que convivieron los órganos electorales tradicionales (Mesas Electorales y Juntas de Escrutinio General) con un sistema de Juntas Electorales especializadas (las Juntas del Censo Electoral). En un tercer epígrafe, se analiza la AE del año 1907, este modelo institucional, que se mantuvo vigente en la Segunda República y en los peculiares procesos electorales del Franquismo, se caracterizó por afianzar el sistema de Juntas en su estructura formal y focalizar las reformas electorales destinadas a asegurar la independencia y neutralidad política, en su modelo de personal. En cuarto lugar, se estudia la institucionalización de la AE independiente en el contexto de la transición y consolidación de la democracia en España, precedente inmediato del modelo institucional actual de la AE española. Por último, se incluye un apartado de conclusiones en el que se destaca lo más relevante de este capítulo.

4.1. El proceso de modernización de la AE española. Fases o etapas (1890-1985)

El inicio de la modernización de la AE española hacia un modelo institucional más independiente y especializado se inicia tras la implantación del procedimiento electoral del año 1890 y llegó a su punto álgido en el periodo de la transición y consolidación de la democracia en España. En este dilatado periodo se pueden diferenciar tres fases que se suceden de manera cronológica a lo largo del tiempo y que se resumen en la Tabla 4.1.

La primera fase en el proceso de modernización se puso en marcha en el año 1890 y perduró hasta el año 1907. En esta etapa se produjo un giro institucional importante en el modelo organizativo de la AE, ya que se introdujeron en su estructura formal un conjunto de órganos permanentes, ordenados de manera jerárquica, que se especializaron en la gestión y en la supervisión de los procesos electorales, y que asumieron, de manera exclusiva, las principales funciones censales: las Juntas del Censo Electoral. Sin embargo, la estructura interna de estos órganos electorales se encontraba, todavía, mediatizada y vinculada con el

personal gubernativo. A pesar de todo, la modernización de la AE careció de sentido en un contexto social, económico y político que desvirtuaba, en la práctica, cada una de las convocatorias electorales.

Tabla 4.1. Fases en el proceso de modernización de la AE española (1890-1985)

Periodo de modernización	Innovaciones básicas
Primera Fase (1890-1907). Modernización de la estructura formal	➤ Incorporación de nuevos órganos en la estructura organizativa de la AE: las Juntas del Censo Electoral
Segunda Fase (1907-1975) Modernización del modelo de personal y la consolidación de la estructura formal de la AE	➤ Nuevo modelo de personal en la AE: personal judicial y personal especializado ➤ Institucionalización del modelo formal previsto en 1890
Tercera Fase (1977-1985) Instauración y consolidación de la AE independiente y especializada	Perfeccionamiento del modelo de 1907: ➤ Aumento del personal judicial ➤ Nuevo colectivo de personal en las Juntas, los representantes del electorado ➤ Aumento del contenido funcional de los órganos electorales

Fuente: elaboración propia.

La segunda etapa se originó en el año 1907 y se extendió hasta el final de la dictadura franquista (1975). Durante este periodo se consolidó el modelo formal previsto en el año 1890, por lo que las Juntas del Censo Electoral, junto con las Mesas Electorales, se convirtieron en las piezas claves de la AE, y desaparecieron de la organización electoral las Juntas de Escrutinio. Además, se modernizó la estructura interna de los órganos electorales, utilizándose al personal de la AE como el factor estratégico de la reforma. De esta manera, a partir del año 1907 se inauguró un nuevo modelo de personal cuyas notas definitorias fueron la independencia y la especialización. La independencia se fraguó mediante la incorporación, en su vertiente interna, de personal cualificado procedente del poder judicial y de organizaciones profesionales afines con las materias a discernir de manera específica o colateral, en las dinámicas internas de los órganos electorales. Con la introducción de este nuevo perfil se pretendía alcanzar una mayor objetividad, imparcialidad y neutralidad política en la toma de decisiones. Si bien este modelo de AE presentaba grandes expectativas para garantizar la pureza de los procesos electorales y legitimar, así, los resultados electorales, la modernización de la AE no consiguió acabar con los males endémicos del periodo histórico en el que surgen estas medidas innovadoras (la Restauración monárquica), entre los que se encontraba el caciquismo. La existencia de una AE desvinculada del poder político no frenó, como se verá, la corrupción política y el sistemático falseamiento de las elecciones llevado a cabo por los especuladores electorales. En este contexto caracterizado por un alto déficit de práctica democrática, los fraudes, las manipulaciones y las irregularidades dieron lugar al término de “dar pucherazo”, que retrataba, como exponen Montero y Pallarès (1992), “al conjunto de actividades por las que los procesos o los resultados de una elección se falseaban para ajustarlos a los propósitos del partido correspondiente”. De este modo, el modelo de AE independiente sólo pudo ejercer sin limitaciones su finalidad electoral

(garantizar la pureza del sufragio y la calidad de las elecciones) en la Segunda República (1931-1936), cuando se dio previamente un contexto sociopolítico más favorable.

La tercera etapa en el camino hacia un modelo institucional de AE independiente y especializada se inició en la transición política hacia la democracia en España, tras el dilatado paréntesis de casi cuarenta años de franquismo, y finalizó con la aprobación, una vez consolidada la democracia, de un nuevo modelo electoral en el año 1985. El diseño de la AE de la transición política utilizó como referente la estructura electoral del periodo anterior (1907), aunque este modelo se perfeccionó al otorgarle mayores garantías de independencia a la estructura interna de los órganos electorales. En las Juntas Electorales, se aumentó el perfil judicial de sus miembros, al considerarlos garantes de la objetividad, y se mantuvo a los representantes de las corporaciones jurídicas y docentes, como expertos y conocedores de las técnicas jurídico-públicas. A estos dos colectivos se le sumó uno nuevo, los representantes del electorado que eran seleccionados por los partidos políticos (Junta Central y Juntas Provinciales) o por sorteo (Juntas de Zona). Además, se aumentó el contenido funcional de los órganos electorales. De esta manera, se institucionalizó una estructura organizativa independiente del gobierno y de los partidos políticos, cuyo destino fue, a partir de entonces, garantizar mediante su dirección, administración y supervisión especializada la legitimidad de los procesos electorales, en particular, y del sistema político democrático español, en general.

En las páginas siguientes se analiza, en profundidad, cada una de las fases enunciadas, destacando las características definitorias de la AE que impera en cada una de las etapas que conforman el proceso de modernización que sucumbe en la implantación definitiva de un modelo institucional independiente y especializado.

4.2. La modernización de la estructura formal de la AE (1890-1907).

El origen de las Juntas Electorales especializadas

En el año 1884 -un año antes de la muerte de Alfonso XII y en plena Restauración monárquica- se llevaron a cabo una serie de debates parlamentarios en los que se vaticinaba una ruptura con el modelo tradicional gubernativo imperante desde los orígenes de la AE española y en los que se exponía la necesidad de introducir una nueva estructura organizativa al servicio de las elecciones. La organización electoral propuesta se distinguía por su desvinculación del ámbito de la política y por la incorporación en su estructura formal de unos nuevos órganos electorales: las Juntas del Censo Electoral. Estas iniciativas darán paso, en el año 1890, a un nuevo modelo institucional de AE que se irá consolidando y perfeccionando a lo largo de todo el siglo XX.

El objeto de este epígrafe es analizar la AE que se implantó en el año 1890, pero haciendo previamente un breve recorrido por estas primeras propuestas o solicitudes de cambio que fueron impulsadas, unos años antes, desde la sede parlamentaria.

4.2.1. Las propuestas parlamentarias de reforma del modelo gubernativo de AE (1884-1890)

El 29 de diciembre de 1884, Francisco Romero Robledo¹⁷³ presentó una propuesta de reforma electoral, en el Congreso de los Diputados. Aunque esta iniciativa no llegó a ser debatida en la Cámara, su contenido defendía un cambio de rumbo hacia una AE garantista de las elecciones, que asegurase “la sinceridad e independencia en la emisión del sufragio” (Congreso Diputados, 1906: 873). La limpieza de los procesos electorales se pretendía articular mediante el diseño e implantación de una nueva estructura electoral provista de una serie de mecanismos institucionales que contribuyeran a proteger a las elecciones de los abusos procedentes de las autoridades gubernativas, populares y de los propios partidos políticos. De este modo, las razones que motivaron la presentación de este proyecto se pusieron de manifiesto en su exposición de motivos:

“Urge emprender nuevos rumbos en busca de más sólidas garantías, y poner la sinceridad de las elecciones al amparo de otros organismos y autoridades (...).Hacen falta garantías que aseguren la sinceridad e independencia en la emisión del sufragio”

“La experiencia, fecunda en lecciones y pródiga en desengaños, ha demostrado que ni el rigor en las sanciones penales, ni la intervención del poder Judicial, son diques suficientes para contener los peligros que amenazan a la libertad electoral por el abuso posible de la Autoridades gubernativas o populares, ni los muchos otros que engendra la lucha candente de las pasiones de los partidos políticos”

(Congreso de los Diputados, 1906: 873-875)

Para garantizar la igualdad y la libertad en el desarrollo del sufragio, Romero Robledo propuso dos cambios significativos. Primero, la creación de un sistema de Juntas Electorales, denominadas de “inspección del censo”¹⁷⁴, y especializadas en actividades exclusivamente electorales. Segundo, la introducción de una estructura interna independiente del poder político. La iniciativa fue aceptada casi en su totalidad por la comisión parlamentaria nombrada para su revisión¹⁷⁵, ya que la consecución de un control

¹⁷³ Es importante resaltar que Romero Robledo hace una propuesta de ley electoral bastante innovadora en relación con las garantías electorales. Aunque, la gran paradoja reside en que a Romero Robledo es, también, a quien “se le atribuye la organización del caciquismo como soporte social de la ficción electoral” (Rallo Lombarte, 1997:1649). Por ello, se le ha llegado a calificar como “el gran muñidor y experto en lides electorales, el super-notable rey del caciquismo rural” (Martínez Cuadrado, 1986:400).

¹⁷⁴ La nueva propuesta de AE establecía que su estructura formal debía estar compuesta por “las Juntas Inspektoras del Censo, cuya finalidad era la formación y revisión anual de las listas electorales, su custodia, las operaciones previas a la elección, y la garantía de los escrutinios” (artículo 1º del Proyecto de Ley sobre procedimiento electoral del 29 de Diciembre de 1884).

¹⁷⁵ El dictamen de la comisión parlamentaria solo hacía algunas matizaciones al proyecto de Ley “para suprimir las Juntas municipales del censo en aquellos Ayuntamientos donde el escaso número de electores no facilitara o no hacía posible su formación pero conservándolas en la capital de provincia, pero las conservaba en la capital de provincia y en las cabezas de sección electoral; para poner el censo y las operaciones electorales bajo la tutela del mismo Parlamento; y para confiar la intervención de las Mesas a los candidatos de todas las opiniones políticas” (Congreso de los Diputados, 1906, LXI).

del proceso electoral independiente de cualquier tipo de interferencia gubernativa e interés partidista que garantizase la pureza de las elecciones era una necesidad ineludible que debía ser satisfecha. Sin embargo, el proyecto no llegó a ser debatido en el Congreso de los Diputados porque el 11 de julio de 1885 finalizó la legislatura.

El 2 de diciembre de 1888, Segismundo Moret expuso un nuevo proyecto de reforma electoral a la deliberación y aprobación de la Cortes¹⁷⁶. Esta iniciativa respondía a la política de transacción del partido liberal-fusionista de Sagasta con las ideas democráticas, representadas por demócratas y republicanos desde la revolución del año 1868 y durante la Restauración (Fernández Domínguez, 1992:175). Respecto a su contenido, la propuesta de Moret era un fiel reflejo de la iniciativa parlamentaria presentada, unos años antes, por Romero Robledo. Después de casi dos años de debates, primero en el Congreso¹⁷⁷ y después en el Senado¹⁷⁸, el proyecto fue aprobado por ambas cámaras en el año 1890¹⁷⁹, convirtiéndose en el nuevo procedimiento electoral.

4.2.2. La AE como un modelo organizativo mixto. La coexistencia de los órganos electorales tradicionales junto con los nuevos órganos especializados (1890-1907)

El 26 de junio de 1890, el gobierno progresista de Sagasta aprobó un nuevo procedimiento electoral¹⁸⁰. Este marco electoral estuvo vigente diecisiete años y reguló nueve elecciones convocadas por gobiernos de diferentes ideologías políticas: el gobierno conservador de Cánovas del Castillo (el 1 de febrero de 1891 y el 12 de abril de 1896); el gobierno liberal-fusionista de Sagasta (el 5 de marzo de 1893, el 27 de marzo de 1898 y el 19 de mayo de 1901); el gobierno liberal-conservador de Silvela (el 16 de abril de 1899 y el 26 de abril de 1903); el gobierno liberal de Montero de los Ríos (el 10 de septiembre de 1905); por último, el gobierno conservador de Maura (el 21 de abril de 1907).

¹⁷⁶ Para ver el proyecto de Moret consultar: *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 3 de diciembre de 1888, apéndice 1º. Sobre el dictamen de la Comisión constituida para revisar el proyecto ver: *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 2 de marzo de 1889, apéndice 2º. El debate a la totalidad del proyecto de ley electoral en el Congreso se recoge en los *Diarios de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 23 de mayo, 13, 14, 18, 19, 20 y 23 de noviembre de 1889. La discusión del articulado puede consultarse en los *Diarios de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, del año 1890. En concreto, los *Diarios de Sesiones de las Cortes* de 25 y 30 de noviembre; de 3, 17, 18, 20 y 21 de diciembre de 1889; de 24 y 25 de enero; de 10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 24, 25, 26 y 27 de febrero; de 3, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 24, 26 y 28 de marzo.

¹⁷⁷ En relación a la discusión a la totalidad del proyecto de ley electoral en el Congreso ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 23 de mayo, 13, 14, 18, 19, 20 y 23 de noviembre de 1889. El debate del articulado se recoge en los *Diarios de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 25 y 30 de noviembre, 3, 17, 18, 20 y 21 de diciembre de 1889; 24 y 25 de enero, 10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 24, 25, 26 y 27 de febrero, 3, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 24, 26 y 28 de marzo de 1890. Sobre la aprobación del proyecto por el Congreso ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 2 de abril de 1890.

¹⁷⁸ Sobre los debates del proyecto de ley de 1888 en el Senado ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes, Senado*, de 8, 26, 28 y 29 de abril, y 5 de mayo de 1890.

¹⁷⁹ En lo relativo a la discusión del dictamen presentado por la comisión mixta a la aprobación del Congreso y Senado, ver: *Diarios de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados*, de 10, 20 y 23 de mayo de 1890.

¹⁸⁰ El procedimiento electoral de 1890 se sancionó por la reina regente María Cristina, representante de la Corona tras la muerte de su hijo, Alfonso XII, en el año 1885.

Como innovación relevante en el camino hacia la igualdad en el ejercicio del sufragio, en el año 1890 se restableció, definitivamente, el sufragio universal masculino¹⁸¹, por lo que se pasó de los 800.000 electores censados en la época del sufragio censitario a 4.800.000 electores en el año 1891 (Martínez Cuadrado, 1969:529). Aunque, por otro lado, en el sistema electoral se incorporó un rasgo estamental. En concreto, se crearon colegios electorales especiales a los que se les concedía el derecho a elegir un diputado a Cortes por cada 5.000 electores. Estos colegios especiales eran las Universidades literarias, las Sociedades Económicas de Amigos del País y las Cámaras de Comercio, industriales y agrícolas organizadas oficialmente.

En lo relativo a la organización electoral se introdujo un moderno modelo de AE al que se le asignó como misión institucional la organización y supervisión de las contiendas electorales. Como se resume en la Tabla 4.2, la AE de 1890 se decantó por un diseño organizativo mixto en el que se conjugó a los órganos tradicionales temporales -Mesas Electorales y Juntas de Escrutinio General- con un novedoso sistema de órganos electorales permanentes, estructurados jerárquicamente y especializados en el ámbito electoral, las Juntas del Censo Electoral. El nacimiento de este sistema de Juntas ha llevado a algunos autores a afirmar que nos hallamos, sin duda, ante “el primer precedente del actual modelo de AE española”¹⁸² (Arnaldo Alcubilla, 1994: 71; García Soriano, 2000: 45; Rallo Lombarte, 1997: 1653). Sin embargo, a pesar de que en este periodo se produjo un giro institucional importante en la estructura de la AE, esta regeneración organizativa no afectó a su vertiente interna, donde se mantuvo todavía una estrecha vinculación con la esfera gubernativa.

Tabla 4.2. La estructura formal de la AE (1890-1907)

Nuevos órganos electorales: las Juntas del Censo Electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La Junta Central del Censo Electoral ➤ Las Juntas Provinciales del Censo Electoral ➤ Las Juntas Municipales del Censo Electoral
Órganos tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las Juntas de Escrutinio General ➤ Las Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

a) Los nuevos órganos de la AE. Las Juntas del Censo Electoral

Las Juntas del Censo Electoral se configuraron como las piezas claves del nuevo entramado electoral que se inauguró en el año 1890. Estos órganos, como se deducía de su denominación, se encargaban de la revisión, custodia e inspección del censo. Existían tres tipos de Juntas ubicadas en diferentes ámbitos territoriales: la Junta Central (JC) que tenía

¹⁸¹ En este periodo, el sufragio universal masculino establecía dos condiciones restrictivas: la edad y la residencia. Así se puso de manifiesto en el artículo 1º de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890* al señalar que eran electores: “*todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio en el que cuenten dos años al menos de residencia*”.

¹⁸² En sentido contrario, Cazorla Prieto ha señalado que el “antecedente directo” de la AE actual estaría en la Ley Electoral de 1907 (Cazorla Prieto, 1986:107).

su sede en Madrid; las Juntas Provinciales (JP) que se constituían en cada capital de provincia; y las Juntas Municipales (JM) que se formaban en cada municipio¹⁸³. Este conjunto de órganos vertebrados jerárquicamente constituían una especie de AE paralela a la planta de la administración ordinaria que culminaba en un órgano central, dependiente no del ejecutivo, sino del legislativo, con funciones directivas e inspectoras, la Junta Central del Censo Electoral (Bassols, 1999:409).

La Junta Central del Censo Electoral (JC). La JC era el órgano rector en el sistema de Juntas Electorales. Este órgano electoral tenía una estrecha vinculación con el poder legislativo en su vertiente interna. En la Tabla 4.3 se puede apreciar como el personal de la JC pertenecía al Congreso de los Diputados. La presidencia de la Junta se ejercía por el presidente de la institución parlamentaria, quien podía ser sustituido por el ex -presidente más antiguo. Asimismo, se consideraban vocales natos de la JC los ex-presidentes del Congreso de los Diputados y los ex-vicepresidentes primeros del mismo cuerpo, por orden de antigüedad hasta completar el número quince. El número de vocales de la JC se completaba con suplentes: los ex-vicepresidentes que seguían en orden de antigüedad y, a falta de éstos, los diputados del último Congreso con un mayor número de legislaturas en su haber. La secretaría de la JC se otorgaba al oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados¹⁸⁴. La vinculación entre la JC y la administración parlamentaria, en lo que a la provisión de su personal administrativo se refiere, se ha mantenido vigente hasta nuestros días.

Tabla 4.3. La Junta Central del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
JC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Presidente del Congreso de los Diputados ➤ Vocales (15). Ex-presidentes y ex-vicepresidentes primeros del Congreso de los Diputados. ➤ Secretario (1). Oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir e inspeccionar la formación, revisión y conservación del censo ➤ Comunicarse con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Recibir y resolver quejas dentro de su competencia ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria imponiendo multas hasta la cantidad de mil pesetas sobre todas las personas que intervengan en las operaciones electorales ➤ Informar al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento ➤ Resolver cualquier asunto o consulta relacionada con la organización de las elecciones

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10 y 18 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La Tabla 4.3 recoge, también, el contenido funcional del órgano rector de la AE. Como se puede observar, la JC llevaba a cabo, además de las actividades censales (la organización y la inspección del censo), otras funciones relacionadas con la dirección y

¹⁸³ Este sistema de Juntas era el que se recogía en el Proyecto de Ley de 1884- Proyecto electoral de Romero Robledo- y en el Proyecto de Ley de 1888 –Proyecto electoral de Moret-.

¹⁸⁴ El cuerpo de oficiales a Cortes se origina en 1811, aunque, en la actualidad, han pasado a denominarse Letrados de las Cortes Generales.

supervisión del proceso electoral. Respecto al censo su elaboración correspondía a los funcionarios de la administración provincial -a las secretarías de las Diputaciones provinciales-, por lo que se apartaba, por primera vez, a los Ayuntamientos de este cometido electoral. Las funciones de la JC eran las siguientes: la dirección e inspección de cuantos servicios se referían al censo, su formación, su revisión y su conservación; la custodia de los ejemplares impresos de las listas definitivas copiadas de los registros provinciales; la gestión de la información y comunicación, por medio de su presidente, con todas las autoridades y funcionarios públicos; la recepción y resolución, dentro de su competencia, de las quejas que se le dirigían; el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervenían con carácter oficial en las operaciones electorales, imponiendo multas hasta la cantidad de mil pesetas, las que, en su caso, exigían por su orden los jueces de primera instancia; rendir cuentas al Congreso de los Diputados de cuanto se consideraba digno de su conocimiento; y la resolución de cualquier asunto o consulta relacionada con la organización de las elecciones¹⁸⁵.

A pesar de su clara configuración procesal o funcional, el nacimiento de la JC trajo consigo el cuestionamiento de su propia naturaleza. Las corrientes ideológicas, representadas en el propio órgano electoral, defendían dos posturas contrapuestas. Los liberales-conservadores (Silvela, Cánovas y Martos) se pronunciaban favorables a una máxima competencia del Gobierno en materia electoral, “por no ser la Junta Central más que un órgano de carácter consultivo”. El otro grupo de opinión, encabezado por los liberales-fusionistas y republicanos (Cervera, Salmerón y Castelar), abogaba por la autoridad principal de la Junta “en favor de la verdad del sufragio universal”. En la sesión del 6 de agosto del 1890 las dos corrientes reconocieron que la JC era “tanto un órgano independiente con facultades propias de carácter consultivo como un cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral” (Fernández Domínguez, 1992:191)

Las Juntas Provinciales del Censo Electoral (JP). Al contrario que en la JC, donde se perfilaba cierta independencia del poder ejecutivo en su vertiente intraorganizativa, las JP seguían manteniendo un fuerte lazo con los representantes del gobierno provincial. Como se puede apreciar en la Tabla 4.4, las JP se constituían por un presidente, cargo desempeñado por los presidentes ordinarios de las Diputaciones, y por los vocales siguientes: los ex – presidentes y los ex-vicepresidentes de las respectivas Diputaciones, avecindados en las provincia por orden de antigüedad hasta completar el número de diez; y cuatro diputados

¹⁸⁵ En este sentido, el artículo 24 de la Ley Electoral de 1890 señalaba lo siguiente: “Constituirán colegios especiales, y tendrán derecho a elegir un Diputado a Cortes por cada 5.000 electores de que se compongan, las Universidades literarias, las Sociedades Económicas de Amigos del País y las Cámaras de Comercio, industriales y agrícolas organizadas oficialmente. Las Corporaciones expresadas que no lleguen al número de 5.000 electores, se asociarán a las más próximas de la misma clase para constituir colegio electoral. La forma de esta asociación, y las cuestiones a que de lugar el cumplimiento de este artículo, serán resueltas por la Junta Central del Censo electoral”

provinciales en ejercicio, elegidos por la Diputación al constituirse en cada bienio, por voto uninominal en un solo escrutinio. Las Secretarías de las JP se proveían por los secretarios de las distintas Diputaciones. El personal de las JP contaba, también, con suplentes. El presidente era sustituido por el ex –presidente más antiguo. En el caso de los vocales, los suplentes eran los ex-vicepresidentes que seguían en orden de antigüedad y, en su defecto, los diputados que lo habían sido más veces.

Tabla 4.4. Las Juntas Provinciales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907)

Organo	Composición	Funciones
JP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Presidente ordinario de la Diputación Provincial ➤ Vocales (14): <ul style="list-style-type: none"> - Ex -presidentes y ex -vicepresidentes de las Diputaciones, por orden de antigüedad de los que viven en la provincia (10) - Diputados provinciales en ejercicio, elegidos por la Diputación (en cada bienio), por voto uninominal en un solo escrutinio (4) ➤ Secretario. Secretarios de las Diputaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolver las reclamaciones de las listas remitidas por las JM ➤ Aprobar las listas definitivas ➤ Comunicar la listas definitivas selladas y certificadas a las JM al presidente de la Diputación, al presidente del Congreso, al presidente de la Audiencia territorial y a los jueces de instrucción, de primera instancia y municipales, de los Ayuntamientos de sus jurisdicciones ➤ Facilitar a cualquier elector, mediante un precio módico, ejemplares autorizados de las listas definitivas ➤ Nombrar a los interventores de las ME

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10, 14, 15, 16 y 36 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

Las JP rendían cuentas de las listas remitidas por las JM, resolvían las reclamaciones formuladas, aprobaban las listas definitivas¹⁸⁶, comunicaban las listas definitivas - selladas y certificadas- a las JM, al presidente de la Diputación, al presidente del Congreso, al presidente de la Audiencia territorial y a los Jueces de instrucción, de primera instancia y municipales, de los Ayuntamientos de sus jurisdicciones y, por último, facilitaban a cualquier elector, mediante un precio módico, ejemplares autorizados de las listas definitivas. Junto con estas funciones censales, las JP se encargan, además, de nombrar a los interventores de las Mesas Electorales.

Las Juntas Municipales del Censo Electoral (JM). Las JM tenían, al igual que las JP, una vinculación plena con el personal gubernativo de su ámbito territorial, por lo que su estructura interna se identificaba con los miembros de la corporación local existente en cada municipio. Como se resume en la Tabla 4.5, las JM se componían de los alcaldes, en virtud de presidentes, el resto de los componentes del Ayuntamiento y por los ex- alcaldes vecinos del mismo municipio como vocales natos. Los presidentes de las JM se podían remplazar por los tenientes de alcalde y los concejales¹⁸⁷. Los secretarios de los Ayuntamientos eran al mismo tiempo los secretarios de las JM y eran auxiliados, en el ejercicio de sus funciones,

¹⁸⁶ Las resoluciones de la JP serán “apelables ante la Audiencia territorial, por cualquiera de las personas que tienen derecho a ser oídas por la Junta provincial, aunque no hubieren reclamado. El recurso se interpondrá por escrito o por manifiesto verbal ante el Secretario de la Diputación, dentro de los tres días naturales posteriores a la publicación del acuerdo” (artículo 15 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*).

¹⁸⁷ Este procedimiento se realizaba “de la manera prevista en la *Ley Municipal*” (artículo 10 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*).

por los empleados de sus secretarías. El personal administrativo de las JM carecía de voz y voto en las sesiones de sus respectivos órganos electorales.

Tabla 4.5. Las Juntas Municipales del Censo Electoral. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
JM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente. Alcalde ➤ Vocales. Personal del Ayuntamiento y ex-alcaldes vecinos del municipio ➤ Secretario. Secretario del Ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolver las reclamaciones presentadas por los vecinos de su municipio sobre exclusiones, inclusiones o rectificaciones en las listas ➤ Formar las listas ➤ Detectar los errores materiales de las listas ➤ Publicar las listas definitivas enviadas por las JP

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10, 13 y 16 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La Tabla 4.5 expone, además de la composición de las JM, su actividad funcional. Como los otros órganos de la AE, sus competencias se centraban en la revisión, custodia e inspección el censo. En concreto, las JM resolvían las reclamaciones presentadas por los vecinos de su municipio de manera oral o escrita. Estas reclamaciones debían estar justificadas documentalmente y versar sobre el derecho de sufragio y las exclusiones, inclusiones o rectificaciones en las listas. Las actividades censales de las JM se completaban con la formación de las listas¹⁸⁸, la detección y corrección de los errores materiales en éstas, y la publicación de las listas definitivas enviadas por las JP.

b) Los órganos tradicionales de la AE

Los órganos tradicionales de la AE, aquellos que perduraron a través del tiempo y que formaban parte de la estructura tradicional de la AE, eran las Mesas Electorales (ME) y las Juntas de Escrutinio General.

Las Mesas Electorales (ME). La Tabla 4.6 aborda la dimensión interna (composición) y externa (actividad funcional) de las ME. Las ME seguían ejerciendo sus funciones electorales clásicas, el control del acto de la votación y la realización del escrutinio parcial de los votos.

En la composición de estos órganos electores se denotaba, todavía, una fuerte vinculación con el personal político a través de la figura de su presidente, ya que este cargo se cubría por el alcalde del Ayuntamiento. Cuando el alcalde no podía concurrir a la ME o si en el término municipal existía más de una sección, la presidencia se ocupaba por los tenientes de alcalde o los concejales, o en su defecto por los alcaldes de barrio¹⁸⁹. A

¹⁸⁸ Las JM se encargaban de formar las listas siguientes: “1ª De los electores que hubiesen fallecido después de la última rectificación; 2ª De los que por incapacidad hubiesen perdido el derecho electoral, o se hallaren por otra causa indebidamente inscritos en las listas definitivas; 3ª De los que teniendo las condiciones de edad, vecindad y residencia necesarias para ser electo., no consten en las listas definitivas del año anterior; 4ª De los inscritos en las listas del año anterior que hubiesen perdido la vecindad; 5ª De los electores cuyo derecho se hubiese suspendido; 6ª De los electores cuya incapacidad o suspensión hubiese terminado; 7ª De las reclamaciones de inclusión; 8ª De las reclamaciones de exclusión” (artículo 13 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*).

¹⁸⁹ “No podrán presidir las Mesas electorales los Alcaldes, Tenientes o Regidores que desempeñen sus cargos interinamente por causa de suspensión administrativa de los propietarios, cuando contra éstos no se hubiere dictado auto de procesamiento. Las suspensiones administrativas de Alcaldes y Concejales contra quienes no se

similitud del modelo de AE imperante en el año 1878, las ME se constituían, también, por los interventores, en un número no inferior a cuatro. La principal novedad en la composición de las ME recayó en el sistema de nombramiento de los interventores, ya que se optó por la confluencia de dos procesos de designación distintos, uno dirigido por las JP y otro por los candidatos. La JP elegía dos interventores con sus suplentes entre las listas presentadas por los candidatos proclamados. Los otros dos interventores y sus suplentes se designaban por los candidatos que lo habían solicitado ante la JP y que se consideraban aptos para ejercer este derecho¹⁹⁰. Para poder ser elegido interventor se debían cumplir una serie de requisitos básicos, el saber leer y escribir, y ser elector del municipio en el que se constituía la ME. Además, en el caso de los interventores designados por las JP, a estos requisitos se le añadía el de ofrecer garantías de imparcialidad por su edad y circunstancias.

Tabla 4.6. Las Mesas Electorales. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
Mesas Electorales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Alcalde ➤ Interventores (4) (novedad): ➤ elegidos por la JP (2) ➤ elegidos por los candidatos (2) <p>Requisitos (leer y escribir, elector del municipio). A los dos interventores de la JP se les solicitaba, también, un perfil que garantizase la imparcialidad (novedad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control de la votación ➤ Escrutinio de votos ➤ Resolver reclamaciones ➤ Resolver sobre el contenido de la papeletas dudosas y sobre las que no reúnan los requisitos legales ➤ Publicar el resultado certificado del escrutinio. ➤ Remitir el resultado del escrutinio a la JC y al Presidente de la JP para su inserción en el Boletín Oficial ➤ Extender, firmar y realizar copias del acta ➤ Archivar el acta original en la secretaría de la JM ➤ Enviar dos copias literales del acta a la administración o estafeta de correos para que esta a su vez remita una a la Secretaría de la JC y otra al presidente de la JM de la cabeza de distrito electoral. ➤ Elegir un interventor por mayoría de votos para acudir al escrutinio general con una copia literal del acta

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 10, 36, 41, 42 y 43 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La figura del interventor, en este periodo, obtuvo una connotación distinta a la del año 1878. Los interventores ya no eran representantes de los electores, sino de los partidos políticos -a través de sus candidatos-. Por lo que por primera vez se reconoció a los partidos políticos la competencia de participar en el control de la votación. En la actualidad, los interventores, como representantes de las fuerzas políticas que confluyen en las contiendas electorales, siguen colaborando en la supervisión de las elecciones.

han dictado auto de procesamiento, cesarán diez días antes del señalado para la votación" (artículo 36 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*).

¹⁹⁰ Los candidatos que tenía derecho a nombrar Interventores según el artículo 37 de la *Ley Electoral de 26 de junio 1890* eran los siguientes: "1º Los ex-Diputados a Cortes que hayan representado el mismo distrito u otro cualquiera de la provincial; 2º Los que hubiesen luchado en el mismo distrito en elecciones anteriores y obtenido la quinta parte por lo menos del total de los votos emitidos; 3º Los ex -Senadores elegidos por la provincia a que pertenece el distrito o la circunscripción; 4º Los candidatos para Diputados a Cortes propuestos por medio de cédulas firmadas por electores del respectivo distrito o circunscripción, o por actas notariales con intervención del funcionario competente, cuyos electores asciendan cuando menos a la vigésima parte del total de los comprendidos en la ultimada del distrito o circunscripción".

Las Juntas Electorales de Escrutinio General. Otro de los órganos tradicionales de la AE eran las Juntas Electorales de Escrutinio General. La Junta de Escrutinio se celebraba en la capital del distrito electoral. Como se puede observar en la Tabla 4.7, la composición de estos órganos electorales manifestaba un cierto continuismo con el modelo de personal vigente en el periodo anterior, sobre todo, porque el personal judicial seguía ocupando la presidencia de estos órganos electorales, y los secretarios continuaban siendo los representantes de las ME.

Tabla 4.7. Las Juntas Electorales de Escrutinio General. Composición y funciones (1890-1907)

Órgano	Composición	Funciones
Juntas de Escrutinio General	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). -Magistrado más antiguo de la Audiencia (distrito de la capital de provincia) -Magistrados de la misma Audiencia de la capital por orden de antigüedad (resto de los distritos) ➤ Secretarios (4). Interventores elegidos por cada una de las ME (uno por ME) <p>Los Secretarios eran los 4 más jóvenes(novedad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escrutinio general (verificación de las actas y votos de las ME) ➤ Reclamar y protestar sobre la legalidad de las votaciones verificadas, e insertar esta información en el acta de escrutinio (novedad) ➤ Resolver dudas por mayoría ➤ Recuento y resumen de votos ➤ Proclamar a los Diputados electos por el distrito ➤ Extender y firmar el acta por triplicado ➤ Remitir las actas originales para su archivo una a la JM, otra a la secretaría de la JP, quien enviará la tercera acta a la JC ➤ Expedir certificaciones parciales del acta (credenciales) a los candidatos proclamados

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 62, 66, 67, 68, 69, 70, 71, y 72 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

La única innovación destacable, en la vertiente interna de las Juntas de Escrutinio, se apreciaba en el sistema de selección de los cuatro secretarios escrutadores. Al presidente de este órgano electoral se le eximió de su participación y se transmitió esta competencia a las ME. De este modo, las Juntas de Escrutinio se constituían por los interventores nombrados en las ME -un representante por ME- y de entre ellos, los cuatro más jóvenes ejercían como secretarios. El presidente de la Junta, representante del poder judicial, variaba dependiendo de los distritos. En el distrito de la capital de provincia, el cargo lo llevaba a cabo el magistrado más antiguo de la Audiencia de la capital de provincia, con exclusión del presidente o presidentes de sala o sección; y en los demás distritos, los magistrados de la misma Audiencia de la capital, por orden de antigüedad. Cuando no existía un número suficiente de magistrados, la presidencia se cubría por los magistrados de otras Audiencias de la provincia, y los jueces de primera instancia con arreglo a su categoría y antigüedad, pero bajo ningún concepto podían ser presidentes del órgano electoral aquellos jueces que ejercían su jurisdicción en las localidades donde se ubicaba el órgano electoral.

Las Juntas de Escrutinio se encargaban de computar los votos dados en todas las secciones sucesivamente, por orden alfabético de las mismas, para proclamar, después, a los diputados electos. De esta manera, la actividad funcional de las Juntas, como era lo habitual desde su creación, se veía limitada a los acuerdos adoptados, con carácter previo,

por las ME y, en este sentido, sus actividades se restringían a la verificación de los resultados de los colegios electorales, sin poder llegar a anular ningún acta ni voto. Sin embargo, las Juntas de Escrutinio adquirieron, por primera vez, la facultad de reclamar sobre las votaciones verificadas y anotar esta protesta en el acta de escrutinio.

En resumen, el procedimiento electoral de 1890 aportó como aspecto relevante la creación de un sistema Juntas especializadas en la revisión, custodia y supervisión del censo que coexistía con la estructura organizativa tradicional de la AE (ME y Juntas de Escrutinio General). Como pieza relevante en el entramado de Juntas Electorales, hay que destacar el nacimiento de la JC. Este órgano electoral independiente del ejecutivo y vinculado con el poder legislativo, desempeñaba importantes actividades censales y dirigía, también, la actividad censal del resto de las Juntas, ejerciendo, al mismo tiempo, como órgano supremo consultivo en materia electoral.

Las Juntas del Censo funcionaban como una estructura jerárquica, en cuya cúspide se situaba la JC. En el escalón más bajo de la pirámide estaban las JM, que no podían corregir ningún acuerdo tomado previamente por su órgano superior, las JP, con la excepción de que estas cometiesen alguna infracción y, en este caso, la resolución del asunto se trataba en la JC. Respecto al personal de las ME se incorporó entre sus miembros a los interventores como representantes de los partidos políticos, ya que, con anterioridad, esta figura representaba a los electores. Los representantes de los candidatos (los interventores) no solo intervenían en el control de la votación, sino también en el escrutinio general, por lo que formaban parte de las Juntas de Escrutinio.

El modelo de AE puesto en práctica desde 1890 hasta el año 1907 no corrigió la sistemática manipulación de las elecciones en España. Las corruptelas y movimientos caciquiles, propios de la época, constituían la esencia misma de la democracia representativa en nuestro país, tal y como retrató Joaquín Costa en su famosa obra *Oligarquía y caciquismo*:

“No es nuestra forma de gobierno un régimen parlamentario viciado por corruptelas y abusos, según es uso entender, sino al contrario un régimen oligárquico servido, que no moderado, por instituciones aparentemente parlamentarias. O dicho de otro modo: no es el régimen parlamentario la regla, y excepción de ella los vicios y corruptelas denunciadas en la prensa y en el Parlamento mismo durante sesenta años: al revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen, son la misma regla”
(Costa, 1902: 25)

En la Restauración monárquica, bajo este complicado y pervertido entramado social y político, la celebración de unas elecciones limpias en España, seguía siendo, nada más y nada menos, una utopía.

4.3. La modernización de la dimensión interna de los órganos electorales. El origen del modelo institucional independiente de AE (1907-1975)

La AE que se implantó en el año 1890 no cubrió con las expectativas de garantía electoral que se habían previsto en su diseño organizativo. Sobre todo, porque se denotaba, todavía, una fuerte vinculación con el poder político, en su dimensión interna. Estas circunstancias fueron denunciadas a partir del año 1896 en los distintos debates parlamentarios en los que se presentaron, también, nuevas iniciativas de reforma electoral. A raíz de estas propuestas se fue originando, a partir del año 1907, un nuevo modelo de AE más independiente y neutral políticamente.

En este epígrafe, se analiza el modelo institucional de AE que se diseñó e implantó en el año 1907. Esta organización electoral pervivió en diferentes regímenes políticos: en la Restauración (1907-1923), en la Segunda República (1931-1936) y en el Franquismo (1938-1975). Por ello, las páginas siguientes se estructuran en varios subapartados. En primer lugar, se destacan las iniciativas parlamentarias que condujeron a la implantación de un nuevo modelo institucional de la AE española. Después, se aborda el modelo de AE que se implantó en el año 1907, para pasar, con posterioridad, a identificar los factores que desvirtuaron la calidad de las contiendas electorales en España. A continuación, se expone el paréntesis electoral de la dictadura de Primo de Rivera, por su relevancia en la erradicación del caciquismo en España. En el subapartado siguiente, se investiga la estructura electoral que imperó en la Segunda República, el único periodo histórico dónde realmente la AE pudo ejercer sin limitaciones contextuales su actividad funcional, el garantizar la aplicación de las reglas del juego electoral, la limpieza e imparcialidad en el desarrollo del sufragio. Para finalizar, se retrata el modelo electoral que imperó durante el Franquismo, en aquellos procesos electorales que acompañaron la articulación de la democracia orgánica y de la democracia directa.

4.3.1. Las propuestas parlamentarias de reforma en el modelo de personal de la AE (1896-1907)

A partir del año 1896 surgieron numerosas iniciativas de reforma que afectaban al procedimiento electoral del 26 de junio de 1890¹⁹¹. Algunas de estas propuestas aportaban una serie de cambios sustantivos en el modelo de personal de la AE vigente.

¹⁹¹ Las proposiciones y proyectos para la reforma de la Ley Electoral de 1890 fueron: la *Proposición de Ley del 5 de junio de 1891* presentada por el diputado D. Francisco Ansaldo; la *Proposición de Ley 10 de junio de 1895* del diputado D. Eduardo Vicenti; la *Proposición de ley de 22 de mayo de 1897* del diputado D. Antonio Espinós; la *Proposición de Ley de 18 de marzo de 1893* del diputado D. José María Planás y Casals; el *Proyecto de Ley de 26 de enero de 1904* presentado al Senado por el ministro de la gobernación D. José Sánchez Guerra; y el

En concreto, el 18 de marzo de 1893, el diputado José María Planás y Casals presentó una iniciativa parlamentaria¹⁹², en la que se ponía de manifiesto la necesidad de reformar la perspectiva interna de las Juntas del Censo Electoral, remplazando, para ello, al personal político por los funcionarios de origen judicial. Unos años después¹⁹³ (en el año 1904) y en la misma línea, José Sánchez Guerra exponía ante el Senado la urgencia de revisar la composición de la Juntas del Censo Electoral, y proponía como solución necesaria de cada a erradicar la politización de los órganos electorales, lo siguiente:

“Confírase la presidencia a las altas Autoridades del orden judicial, esto es, a quienes hicieron de por vida vocación suya la interpretación de la ley y la administración de justicia, asistida de personalidades versadas en la ciencia jurídica las unas, o que encarnan las otras las más importantes y prestigiosas representaciones sociales en toda su rica y espléndida variedad” (Congreso de los Diputados, 1907: 950).

La innovadora aportación de colocar en la presidencia de las Juntas Electorales al personal judicial y en sus vocalías a personal especializado, fue recogida, con posterioridad, en los distintos modelos organizativos electorales. Esta iniciativa parlamentaria, al contrario que la anterior, se aprobó el 20 de junio por el Senado y pasó al Congreso, en el que la Comisión nombrada al efecto, emitió su dictamen el 5 de julio. A pesar de su buena acogida, el proyecto no llegó a ser discutido en esa legislatura ni en la siguiente (1904-1905). Sin embargo, el 31 de mayo de 1907¹⁹⁴, Juan de la Cierva y Peñafiel presentó una nueva propuesta parlamentaria, cuyo contenido retomaba los cambios previstos en las iniciativas anteriores. Este último proyecto se convirtió en el procedimiento electoral del 8 de agosto de 1907.

4.3.2. El origen de una AE independiente y especializada (1907-1923)

El inicio del reinado de Alfonso XIII, el 17 de mayo de 1902, supuso la ruptura radical con el régimen político de la Restauración, por lo que la política se impregnó de regeneracionismo. Con Antonio Maura en el gobierno, uno de los principales artífices del regeneracionismo, se intentó hacer una “revolución desde arriba”, que desde su punto de vista, equivalía a crear un Estado fuerte y capaz de gobernar, en el que mediante la reforma de la administración local terminase con el caciquismo, articulando, al mismo tiempo, la sociedad en un sistema de partidos fuertes y apoyados en la opinión pública. En otras palabras, Maura intentó propiciar desde el gobierno un contexto favorable que impulsara el cambio institucional hacia un nuevo régimen político en España. Fusi y Palafox (1999:180-181) han destacado entre los factores inductores del cambio los siguientes: la movilización

Proyecto de Ley Electoral para Diputados a Cortes de 31 de mayo de 1907, presentado por el ministro de la gobernación Juan de la Cierva y Peñafiel.

¹⁹² *Proposición de Ley de 18 de marzo de 1893.*

¹⁹³ *Proyecto de Ley de 26 de enero de 1904*

¹⁹⁴ Sobre el *Proyecto de Ley Electoral para Diputados a Cortes de 31 de mayo de 1907*, ver: *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, número 20, Apéndice 6, 1907. El dictamen de la Comisión se puede consultar en el *Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, número 29, Apéndice 2, 1907.

política de las clases neutras, la sinceridad electoral, el voto obligatorio, la autonomía municipal, la posibilidad de reconocimiento de la región, la reactivación del Parlamento, el intervencionismo estatal, el apoyo decidido a la producción nacional. A lo que se le añadió una concepción autoritaria del orden público y una especial sensibilidad hacia los valores e intereses de la Iglesia.

Fruto de este entorno propicio, impulsado por Maura¹⁹⁵, se originó e implantó, el 8 de agosto de 1907¹⁹⁶, un nuevo procedimiento electoral. Este marco electoral estuvo vigente hasta la Segunda República (en la que se reformaron algunos de sus puntos) e influyó en numerosos preceptos del procedimiento electoral de la transición política española. Entre las nuevas reglas del juego se contempló el voto obligatorio y se recogió, por primera vez, un modelo de AE independiente. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de este nuevo régimen electoral (recogido en el preámbulo del proyecto) fue “separar de toda intervención en el procedimiento electoral a las autoridades gubernativas y a las corporaciones locales”, desviando, para ello, a los órganos gubernativos de sus funciones electorales y otorgándoselas a una serie de órganos independientes del gobierno. Este objetivo se puso de relieve a lo largo de los debates que acompañaron la aprobación del proyecto electoral¹⁹⁷:

“La Ley se ha dirigido principalmente contra aquellos que tienen en sus manos el manejo del instrumento electoral en la Ley vigente, contra aquellos que constituían el arma de que se valían los caciques para alterar y suplantar la verdad del sufragio. De ahí el exquisito cuidado que tiene el Gobierno y la Comisión en desviar la función electoral lo más posible de los Ayuntamientos y Diputaciones, porque además hay que dignificar la función administrativa y la función administrativa no se puede dignificar hoy en los pueblos, no se puede regenerar, sino alejándola de toda función electoral (...)

(Intervención del diputado Burgos y Mazo, Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, 1907, p.725)

La independencia de la AE se pretendió articular mediante la remodelación de su personal. Por un lado, se incorporó al colectivo judicial en casi todos los órganos electorales y, por otro, se introdujo a miembros procedentes de diversos ámbitos profesionales, que dotaban de una mayor capacidad técnica a los órganos electorales. El nuevo modelo de

¹⁹⁵ Es importante destacar que si bien Maura fue el gran artífice del procedimiento electoral de 1907, por otro lado, había echado mano en el año 1907 de la estructura caciquil de su partido para gobernar y cuando en el año 1919 quiso hacerse, desde el Gobierno, con una mayoría parlamentaria propia, tuvo que aplicar (sin éxito) el mismo tipo de “presión gubernamental” que habían usado, para descrédito de la democracia representativa, todos los gobiernos desde la Restauración (Fusi y Palafox, 1997:184).

¹⁹⁶ La *Ley Electoral de 8 de agosto 1907* fue sancionada por el rey Alfonso XIII (*Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, Legislatura 1907, número 66, Apéndice 42).

¹⁹⁷ En sentido contrario, la despolitización del procedimiento electoral fue criticada por el Senador Dávila, representante de la minoría liberal-democrática en los debates parlamentarios, al afirmar los siguiente: “*el proyecto es a todas luces un proyecto burocrático, complicadísimo, en vez de ser claro y sencillo (...)* En él se constituyen Juntas de autómatas, de personas que por sus ocupaciones y destinos, oficialmente nada tienen que ver con la función del sufragio; siendo así que, por el contrario, la aplicación de la ley del sufragio deberían encargarse exclusivamente a los elementos políticos debidamente ponderados, porque, al fin y al cabo, queriendo tramitar el proceso electoral a espaldas de la política, queriendo apartarle de su sombra, se cae en la contradicción de constituir el Parlamento, que es el organismo más esencialmente político de la Nación, sin el concurso necesario e indispensable de la acción constante de los partidos políticos (...)” (*Diario de Sesiones de las Cortes, Senado*, número 64, del 18 de julio de 1907, p.1210)

personal de los órganos electorales contribuyó a la constitución de una AE más neutral políticamente y más especializada en los procesos electorales. Asimismo, estos órganos electorales fueron ampliando su contenido funcional, al sustraer a los órganos gubernativos y a las Juntas de Escrutinio General determinadas actividades electorales. De esta manera, en los albores del siglo XX se apostó por una clara modernización que afectaba a la dimensión interna de la AE y que culminará, más adelante, en una consolidación definitiva del modelo institucional de AE independiente.

a) Las Juntas Electorales. La neutralización política de su estructura interna

La AE que surgió en el año 1907 se asentaba en un sistema de Juntas Electorales permanentes y especializadas, todavía denominadas del censo electoral (la JC, las JP y las JM) y en las ME. Las Juntas Electorales absorbieron un mayor número de competencias en la gestión y supervisión de las elecciones, al desaparecer del entramado organizativo las Juntas de Escrutinio General.

El personal de las Juntas Electorales. La búsqueda de una neutralización política en las Juntas del Censo Electoral se materializó a través de una reformulación de su estructura interna. En este sentido, se optó tanto en la JC como en las JP, por un tipo de composición mixta y desvinculada del gobierno. Por un lado, se incorporaron en la presidencia a miembros procedentes del poder judicial y, por otro, se introdujeron en sus vocalías a personal perteneciente a órganos especializados y con conocimientos políticos, jurídicos, técnicos y sociales (ver Tabla 4.8). Esta nueva composición dejaba de lado el sistema de personal del año 1890, y en lo referente a la JC se abandonó el principio parlamentario como eje vertebrador de su estructura interna.

La JC encabezaba la jerarquía de los órganos de la AE, y tenía su sede en Madrid. Como se puede observar en la Tabla 4.8, la JC se constituía por el presidente del Tribunal Supremo que ejercía de presidente, y por seis vocales procedentes de órganos especializados: el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el presidente del Instituto de Reformas Sociales, el rector de la Universidad Central, el decano del Colegio de Abogados de Madrid, el presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, y el director del Instituto Geográfico y Estadístico. Los presidentes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y del Instituto de Reformas Sociales cubrían la vicepresidencia primera y segunda del órgano electoral. El oficial mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados ocupaba la Secretaría de la JC.

Las JP residían en las capitales de provincia, y al igual que la JC tenían una formación judicial y corporativa (ver Tabla 4.8). En estos órganos electorales provinciales, el cargo de presidente lo desempeñaba el presidente de la Audiencia Territorial, o en su defecto, el presidente de la Audiencia Provincial. El personal de los órganos especializados

se conformaba por el rector de la Universidad o, en su defecto, por el director del Instituto General y Técnico; por los decanos de los respectivos Colegios de Abogados y, si estos no existían, por el abogado con más años de ejercicio de la profesión, residente en la localidad, entre los que paguen las dos primeras cuotas¹⁹⁸; por los decanos de los Colegios Notariales o por el notario más antiguo con residencia en la capital de la provincia cuando no exista Colegio; por un vocal elegido por la Junta Provincial de Reformas Sociales que en ningún caso podía ser el presidente de ésta; del jefe provincial de estadísticas, dependiente del Instituto Geográfico; y hasta diez representantes elegidos entre los presidentes de sociedades económicas de amigos del país, de cámaras de comercio o agrícolas, de cabildos, hermandades o asociaciones de propietarios, labradores, ganaderos, comerciantes, industriales, mareantes o pescadores, de ateneos, academias, liceos y otras asociaciones análogas para fines de cultura intelectual y de sociedades obreras o patronales, con tal que todas ellas estuvieran domiciliadas en la capital de la provincia¹⁹⁹. La secretaría de las JP la seguía ocupando el secretario de la Diputación Provincial.

Tabla 4.8. El personal de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923)

Órganos	Composición
JC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Presidente del Tribunal Supremo (<i>novedad</i>) ➤ Vocales especializados (6) (<i>novedad</i>): <ul style="list-style-type: none"> -Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (vicepresidente primero) -Presidente del Instituto de Reformas Sociales(vicepresidente segundo) -Rector de la Universidad Central -Decano del Colegio de Abogados de Madrid -Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia -Director del Instituto Geográfico y Estadístico ➤ Secretario. Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados
JP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1).Presidente de la Audiencia Territorial ➤ Vocales especializados (número indeterminado) procedentes de (<i>novedad</i>): <ul style="list-style-type: none"> -Universidad -Colegios de Abogados y Notariales -Junta Provincial de Reformas -Instituto Geográfico - Representantes (10) de: cámaras de comercio o agrícolas, asociaciones de propietarios, labradores, ganaderos, comerciantes, industriales, pescadores, de ateneos, academias, liceos, etcétera ➤ Secretario: Secretario de la Diputación Provincial
JM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente (1). Vocal de la Junta de Reformas Sociales(<i>novedad</i>) ➤ Vicepresidentes (2)(<i>novedad</i>) <ul style="list-style-type: none"> -Concejal del Ayuntamiento -El vocal elegido por la Junta ➤ Vocales: <ul style="list-style-type: none"> -Concejal del Ayuntamiento más votado en elección popular -Jefe u Oficial del Ejército o de la Armada retirado -Dos de los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería -Presidentes o síndicos de dos gremios industriales ➤ Secretario: Secretarios de los Juzgados Municipales (<i>novedad</i>)

Fuente: elaboración propia a partir de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*.

¹⁹⁸ En la provincia de Madrid, el diputado primero de la Junta de Gobierno de su colegio de Abogados.

¹⁹⁹ “Entre los designados por este párrafo, si exceden del número de diez, serán preferidas para completar este número, las Sociedades o Corporaciones más antiguas” (artículo 11 de la *Ley electoral de 8 de agosto de 1907*).

Como contraste al personal de la JC y JEP, en las JM solo se aplicó el principio judicial y corporativo de manera residual. El presidente de la JM era un vocal de la Junta Local de Reformas Sociales²⁰⁰, siendo su suplente el juez municipal. La Junta Local de Reformas Sociales era un órgano de supervisión laboral, entre cuyos componentes se encontraba el alcalde del municipio. Sin embargo, el régimen electoral prohibió que el cargo de presidente fuese otorgado al alcalde y al cura párroco, o a sus sustitutos. Las vicepresidencias se proveían, en orden de importancia, por un concejal del Ayuntamiento y por un vocal elegido por la JM entre su personal. A los presidentes los sustituían los vicepresidentes según el orden fijado con anterioridad. En lo relacionado con las vocalías de las JM, estas se otorgaban al concejal del Ayuntamiento más votado en elección popular, excluidos el alcalde y los tenientes de alcalde²⁰¹; a un jefe u oficial del ejército o de la armada retirado o, en su defecto, un funcionario jubilado de la Administración civil del Estado o de la provincia de la Junta Local de Pasivos, constituida en relación con el centro general de pasivos de Madrid y que no estén imposibilitados física o moralmente, de los que se prefería a los de mayor categoría en cada clase, y en la que era igual, al de mayor antigüedad, si en la localidad no residían individuos de las clases citadas, podía ocupar el puesto de vocal un ex juez municipal, guardando el orden de la antigüedad²⁰²; a dos de los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería que tenían voto de compromisarios para la elección de senadores, designados por sorteo entre todos ellos durante dos años y sin posibilidad de reelección; y a los presidentes o síndicos de dos gremios industriales del municipio, turnando cada dos años entre los diferentes gremios constituidos y guardando el orden de mayor o menor número de asociados en cada gremio²⁰³. El cargo de secretario en las JM, a diferencia del año 1890, se llevaba a cabo por el secretario del Juzgado municipal, y no por el secretario del Ayuntamiento, aunque éste ejercía como órgano de apoyo. La exclusión del personal político del Ayuntamiento en la presidencia y algunas vocalías de las JM, supuso un adelanto importante en el camino emprendido hacia la neutralización política de la AE. Sin embargo, todavía persistían resquicios de dependencia política en la vicepresidencia primera de estos órganos electorales.

²⁰⁰ Esta institución se creó ante el drama social originado por el trabajo de mujeres y niños durante el desarrollo industrial de la sociedad urbana española del cambio de siglo. Su cometido original consistía en establecer los límites del trabajo por razón de edad y sexo y en fijar las condiciones higiénico-sanitarias que debían reunir los centros fabriles.

²⁰¹ *"En el caso de encontrarse con el mismo número de votos dos concejales, será designado el que tenía más edad"* (artículo 11 de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*).

²⁰² El que obtenía el nombramiento según esta designación, ejercía el cargo durante dos años, y no podía ser nombrado otra vez, sino a los dos años de haber cesado.

²⁰³ *"Donde los industriales no estuvieren agremiados, y donde no llegasen a dos las Asociaciones gremiales, se sustituirán los que falten de esta categoría por los primeros contribuyentes que en el Municipio lo sean por contribución industrial, impuestos de utilidades o de minas, sorteadas cada dos años entre los que tengan voto para compromisarios en la elección de senadores"* (artículo 11 de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*).

Como novedad significativa una de las medidas adoptadas para garantizar la imparcialidad del personal de las Juntas Electorales del Censo consistió en otorgarles la inamovilidad en el cargo. De esta manera, a las autoridades gubernativas se les sustrajo la posibilidad de poder destituir y suspender a los miembros de las Juntas, y de intervenir en sus funciones, y se transfirió esta facultad a los Tribunales y a las Juntas de superior jerarquía. Esta novedosa iniciativa se ha perpetuado, como garantía de independencia de los órganos electorales, hasta nuestros días.

Las funciones de las Juntas del Censo Electoral. Las Juntas del Censo Electoral no variaron demasiado en su perspectiva funcional. En la Tabla 4.9 se puede observar como estos órganos electorales continuaron asumiendo funciones inspectoras, resolutorias (resolución de consultas, quejas y reclamaciones), disciplinarias (imponer multas sobre las personas que atenten en el proceso electoral) y de remisión de información (la JC, informaba a las autoridades gubernativas y al Congreso, y el resto de las Juntas a la JC sobre sus actuaciones).

Las principales novedades en el contenido funcional se detectaron a raíz de la desaparición de las Juntas de Escrutinio General del escenario electoral. De este modo, las Juntas Electorales absorbieron las competencias de estos órganos electorales tradicionales, acometiendo, así, nuevas actividades. En concreto, las JP se encargaron del recuento general de votos y de la proclamación de electos, en las elecciones al Congreso, y las JM ejercieron estas mismas funciones, en las elecciones locales (ver Tabla 4.9). Además, las JP y JM llevaron a cabo, por primera vez, funciones de control disciplinario. Como se expone en la Tabla 4.9, estas Juntas Electorales ejercían la jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervenían con carácter oficial en las operaciones de censales imponiendo multas hasta la cantidad de quinientas pesetas (JP) o cien pesetas (JM). Junto a ello, la JC vio acrecentada su capacidad de dirección, tras la creación del Instituto Geográfico y Estadístico. Este órgano gubernativo dependía del Ministerio de Instrucción Pública y se encargaba de la formación, custodia y rectificación del censo. Sin embargo, la JC en colaboración con las JP y JM, dirigían e inspeccionaban el desarrollo sus funciones. A partir de entonces, la JC ya no centralizó las funciones censales, sino que se encargó de inspeccionarlas y dirigir las, y de esta manera, poco a poco, pudo llevar a cabo nuevas competencias de dirección y supervisión en el proceso electoral. Entre las nuevas actividades de la JC se destacaban las siguientes: corregir las infracciones no reservadas a los Tribunales sobre la formación, rectificación, conservación o compulsa del censo; y verificar los trabajos de instrucción e información que se le encomendaban al Congreso con respecto a las actas presentadas por los diputados electos (ver Tabla 4.9).

Tabla 4.9. Actividad funcional de las Juntas del Censo Electoral (1907-1923)

Órganos	Funciones
JC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir e inspeccionar el censo electoral ➤ Resolver las consultas de las Juntas ➤ Resolver las reclamaciones sobre la designación de vocales de las JP ➤ Resolver quejas sobre la formación, rectificación, conservación o compulsión del censo ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse por medio de su presidente con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones censales imponiendo multas de hasta 1.000 pesetas ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales(novedad) ➤ Verificar los trabajos de instrucción e información que respecto a las actas presentadas por los diputados electos se le encomendaren al Congreso(novedad) ➤ Dar cuenta al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento
JP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inspeccionar el censo ➤ Comunicar los acuerdos adoptados a la JC ➤ Resolver consultas de las JM ➤ Resolver las reclamaciones sobre la designación de vocales de las JM ➤ Realizar el escrutinio general (novedad) ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones de Diputados al Congreso y expedirles la correspondiente credencial (novedad) ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones de censales imponiendo multas hasta la cantidad de 500 pesetas (novedad)
JM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inspeccionar el censo ➤ Resolver las reclamaciones presentadas por los vecinos de su municipio sobre exclusiones, inclusiones o rectificaciones en las listas ➤ Designar y publicar el local donde se constituirá cada colegio electoral. Comunicarlo al Gobernador civil ➤ Realizar el escrutinio general (novedad) ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones locales y expedirles la correspondiente credencial (novedad) ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones de censales imponiendo multas hasta la cantidad de 100 pesetas (novedad) ➤ Publicar las listas definitivas de electores ➤ Nombrar al personal de las ME (novedad)

Fuente: elaboración propia a partir del artículos 15 y 26 la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907*.

Las primeras elecciones reguladas por el procedimiento electoral de 1907 provocaron un elevado número de consultas de las JM a la JC. La Tabla 4.10 pone en evidencia como la mayor parte de las consultas partían de una motivación común, solventar las dudas acerca de la constitución de las JM y sobre el nombramiento de sus vocales. En la actualidad, la mayor parte de las consultas que se emiten por las Juntas Electorales de Zona ante su órgano superior, vienen inducidas por esta motivación.

La gran cantidad de consultas recibidas por la JC, procedentes no solo de las JM, sino también de las JP, llevó consigo una serie de consecuencias bilaterales. Por un lado, sobrecargó la actividad del órgano conductor del proceso electoral y, por otro, vació de contenido funcional al segundo nivel jerárquico del sistema de Juntas Electorales, las JP. Con el objeto de corregir esta situación, la JC decidió reforzar el principio de jerarquía. El acuerdo de la JC dejaba patente que las consultas siempre debían dirigirse y solventarse por la Junta de superior categoría, y que las JM solo podían elevar a la JC aquellas consultas “que por su trascendental importancia, por lo grave de la duda, por existir contradicción entre

preceptos legales o por análogas circunstancias, consideraban que debían ser objeto de examen y decisión de la Junta Central²⁰⁴. De esta manera, las JP acrecentaron su protagonismo en el proceso electoral, al resolver no solo las consultas de las JM sino también las reclamaciones sobre su constitución, y al poder declarar o no la nulidad parcial o total de estas composiciones. Las decisiones adoptadas por las JP, a este respecto, no eran recurribles ante la JC²⁰⁵.

Tabla 4.10. Consultas de las Juntas Municipales (JM) a la Junta Central (1907)

Fecha	Asunto o tema de la consulta
16-09-1907	- Consulta de la JM de Saldías (Navarra) sobre si el personal de la Junta debe saber leer y escribir - Imposibilidad de constituir la JM de Valdeprado (Santander) por falta de antecedentes - Consulta de la JM de Marchena (Sevilla) sobre la interpretación del art.11. - Consulta sobre la constitución de la JM de Berge (Teruel)
20-09-1907	- Consulta de la JM de Villafranca de los Caballeros (Toledo) sobre si el personal de la Junta debe saber leer y escribir - Consulta del alcalde de Cullera referente a la incompatibilidad que puede existir para desempeñar el cargo de Secretario de aquella JM
24-09-1907	- Consulta de la JM de Algaida (Balears) sobre si puede considerarse un oficial retirado de la Guardia civil, oficial retirado del ejército - Consulta de la JM de Bimenes (Oviedo) sobre su constitución
25-09-1907	- Consulta de la JM de Campanet (Balears) sobre lo que debe hacer si del sorteo de contribuyentes salen elegidos individuos que no sepan leer ni escribir
26-09-1907	- Consulta del alcalde de Rioso (León) acerca de quien debe ser secretario de la JM no existiendo Secretario del Juzgado Municipal
27-09-1907	- Consulta de las JM de Burjasot, de Palmera, de Villanueva de Castejón y de Canals (Valencia) sobre quienes han de ser vocales de la Junta - Consulta de la JM de la Yesa (Valencia) acerca de cómo ha de proveer los cargos de vocales no existiendo gremios y siendo insuficiente el número de contribuyentes por industrial - Consulta de la JM de Luchente (Valencia) sobre suplentes de los vocales contribuyentes por industrial - Consulta del Alcalde de Montejaque (Málaga) acerca de si puede habilitar a persona idónea para secretario de la JM hasta tanto tenga secretario aquel Juzgado municipal
28-09-1907	- Oficio del alcalde de Campello en que consulta a la JP cómo se ha de constituir la JM
29-09-1907	- Consulta de la JM de Beniredrá (Valencia) sobre el nombramiento de vocales
30-09-1907	- Consulta de la JM de Campanet (Balears) sobre lo que se debe hacer si del sorteo de contribuyentes salen elegidos individuos que no sepan leer y escribir
02-10-1907	- Consulta de la JM de Friol (Lugo) sobre la forma de nombrar algunos vocales
09-10-1907	- Consulta de la JM de Vitoria (Valladolid) sobre la designación de suplentes de vocales
11-10-1907	- Consulta del alcalde de Prioro (León) acerca de quién debe ser secretario de la JM no existiendo secretario del Juzgado Municipal
13-10-1907	- Imposibilidad de constituir la JM de Cidamón (Logroño) por no existir suficientes individuos que sepan leer y escribir
19-10-1907	- Consulta de la JM de Aledo (Murcia) acerca de cómo ha de completarse la misma, no existiendo en la localidad ningún contribuyente por industrial que sepa leer y escribir
27-10-1907	- Consulta sobre la constitución de la JM de Torremontalvo (Logroño)
29-11-1907	- Consulta de la JM de Carballo (La Coruña) sobre si el cargo de vocal es obligatorio o renunciante
	- Consulta del alcalde de Altarejos (Cuenca), sobre si se ha de exigir para formar parte de la JM el saber leer y escribir

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el archivo histórico de la JC, legajos 1 y 2.

b) Las Mesas Electorales

El entramado organizativo de la AE se cerraba con las ME. Estos órganos electorales se constituían en cada sección, y se encargaban de presidir la votación, conservar el orden

²⁰⁴ Acuerdo de la Junta Central del Censo Electoral del 27 de septiembre de 1907 (Archivo de la Junta Electoral Central, legajo 455).

²⁰⁵ Acuerdo de la Junta Central del Censo Electoral del 30 de septiembre de 1907 (Archivo de la Junta Electoral Central, legajo 3, expediente 4).

durante el desarrollo del sufragio, velar por su pureza y realizar el escrutinio parcial de los votos.

En este periodo, el nuevo modelo institucional de AE afectó, también, a la composición de las ME. Las ME se configuraban de un presidente y dos adjuntos designados por la JM, además de los interventores elegidos por los candidatos. Por cada candidato solo podían formar parte de la ME dos interventores o en su defecto, sus dos suplentes.

El procedimiento de designación del personal nombrado por la JM era bastante complejo. La JM confeccionaba y publicaba tres listas de electores de los que sabían leer y escribir en cada sección. La primera lista se componía de académicos o profesionales que ejercían o no su profesión; jefes y oficiales retirados; y funcionarios civiles jubilados²⁰⁶. La segunda lista, con un número de electores similar al anterior, la integraban los mayores contribuyentes por inmuebles, cultivo y ganadería, con derecho a votar compromisarios en la elección para senadores; presidentes o síndicos de asociaciones o agrupaciones de contribuyentes del municipio; y los electores mayores contribuyentes por los demás conceptos con derecho a votar compromisarios. El tercer grupo lo constituían los contribuyentes por cualquier concepto y entidad, y los electores no contribuyentes. De los tres primeros electores de cada lista se seleccionaba el de más edad para ocupar la presidencia de la ME y, en el caso de su suplente este proceso se invertía, la elección se realizaba entre el elector de más edad de los tres últimos de cada lista. El personal nombrado desempeñaba su cargo durante dos años. Al siguiente bienio, se volvía a nombrar presidente y suplente a partir de los tres grupos de electores pero partiendo de la M a la Z (presidente) y de la L a la A (suplente).

El mismo procedimiento que se utilizaba para elegir al presidente y su suplente, aunque con ciertas particularidades, se empleaba, también, en la designación del personal adjunto de la ME y de sus suplentes. Para empezar se prescindía de la lista de la que había sido nombrado el presidente, y de las dos listas restantes se designaba, en vez de tres, a dos electores. En consecuencia, el sistema de selección del personal de las ME (al igual que en el caso de las JM) denotaba la persistencia, todavía, de determinadas secuelas censitarias, que favorecían la ocupación de algunas vocalías por los representantes de la oligarquía dominante.

²⁰⁶ “Donde no hubiese electores de dicha categoría en número por lo menos de cuatro, para poder turnar periódicamente en sus cargos, se completará dicho número con los sargentos y cabos que tengan licencia absoluta, a excepción de los que por cualquier concepto disfruten en virtud de empleo o cargo público, sueldo o gratificaciones del Estado, provincia o municipio” (artículo 33 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907).

c) Los candidatos electorales en la supervisión del proceso electoral

Como novedad significativa el candidato electoral adquirió una serie de derechos relacionados con el control y supervisión del proceso electoral, entre otros, el derecho a fiscalizar las operaciones electorales, el derecho a nombrar dos interventores para cada sección o ME y el derecho a nombrar apoderados para todos los actos de la votación. Además, el candidato ocupaba un lugar destacado en el escrutinio general. En concreto, el candidato o su apoderado podían suplir mediante certificados, la ausencia de actas electorales y solo ellos formulaban protestas y reclamaciones en el escrutinio general. Las actas reclamadas, una vez recibidas por la JC, se remitían al Tribunal Supremo para que este se pronunciase sobre la validez o legalidad de la elección. La participación de los candidatos electorales en el control o supervisión de las elecciones, a través de cualquiera de sus figuras (apoderados, interventores), es una medida que se mantiene vigente en la actualidad.

d) El Tribunal Supremo como órgano de supervisión electoral

En este periodo, la supervisión del proceso electoral no se centralizó en los órganos de la AE, ya que por primera vez surgió como órgano de control electoral, el Tribunal Supremo. Este órgano judicial inspeccionaba las actas con reclamaciones después del escrutinio general y se pronunciaba sobre la validez o nulidad de la elección. Además, podía revisar el expediente electoral, aunque no hubiera protestas, cuando lo solicitaba un candidato derrotado o el representante del Ministerio Público, siempre y cuando existiesen indicios que afectaran a la validez de las elecciones. En los dos casos, las decisiones del Tribunal Supremo no eran vinculantes, ya que sus acuerdos se ratificaban o no por el Congreso. Por tanto, la función electoral del Tribunal Supremo no se consideraba una actividad propiamente judicial o jurisdiccional (Rallo Lombarte, 1997: 1659).

La incorporación del Tribunal Supremo en el control del proceso electoral tuvo consecuencias muy positivas, ya que permitió detectar y corregir los fraudes electorales, que seguían siendo la práctica común de las convocatorias electorales en España. Sánchez Agesta (1984) retrata, en el texto siguiente, la magnitud de las irregularidades y manipulaciones que acompañaban de manera sistemática cada elección y el papel ejercido, en este caso, por el órgano judicial:

“La duplicidad de las actas causada por el cambio de presidentes y vocales de las mesas o de los locales de la votación; coacciones individuales o colectivas; sobornos o compra de número de votantes, robos de actas y sustitución por otras falsas; votos de ausentes y fallecidos; mayor número de votantes que de electores censados; iniciar la votación con la urna llena de votos; falseamiento del censo; rotura de urnas ante una elección presuntamente adversa; alteración de los horarios de votación; prefabricación de pruebas para denunciar como falsa la elección presunta o efectivamente perdida, etc.

Tal era la corrupción imperante que el Tribunal Supremo, que inicialmente anuló determinadas votaciones viciadas por irregularidades electorales, pronto detectó la prefabricación de pruebas, generadas por quienes pretendían la anulación de las votaciones que les habían sido adversas, y aplicó un criterio restrictivo para anular la elección”

(Sánchez Agesta, 1984:348-351)

4.3.3. Los frenos de las garantías electorales en España

El procedimiento electoral de 1907 contribuyó a dar un paso más hacia la consolidación de un sistema de garantías electorales que permitiesen afianzar la democracia liberal-representativa en España. El diseño formal de una AE permanente, especializada y alejada de las interferencias gubernativas iba siendo una realidad. Sin embargo, todavía persistían resquicios del pasado en algunos de sus órganos electorales (JM y ME). En este periodo, junto con la AE emergieron, también, como órganos de apoyo y supervisión de las elecciones los representantes de los partidos políticos (apoderados e interventores) y el Tribunal Supremo.

A pesar de la existencia de este moderno sistema de garantías electorales, todavía pervivían, desde el año 1870, otra serie de elementos estructurales que pervirtieron la democracia en España. Por un lado, la división territorial en distritos uninominales²⁰⁷ acentuaba el papel de los caciques locales. Junto a ello, el turno de partidos favorecía las directrices del gobierno frente a cualquier situación. Además, la falta de formación o cultura política de la mayor parte del electorado se utilizaba por los especuladores electorales como caldo de cultivo para cosechar sus victorias en las elecciones. Esta última circunstancia unida a la apatía de los electores hacia un proceso electoral deslegitimado, fue una de las causas del elevado abstencionismo durante la Restauración en España.

También es importante destacar que el procedimiento electoral de 1907 redujo de manera considerable la participación de los electores en las distintas convocatorias electorales. El régimen electoral (artículo 29²⁰⁸) permitía el nombramiento automático como diputado en los distritos –rurales y muy numerosos- en los que se presentaba un solo candidato. La aplicación por primer vez de esta medida, el 1 de mayo del año 1910, provocó, como señala Martínez Cuadrado (1969: 760), que a pesar de la existencia del sufragio universal obligatorio, noventa y dos distritos se declararon electos sin necesidad de someterse a votación, al haber candidatos únicos, lo que despojaba al treinta por ciento del censo del ejercicio del sufragio. Este hecho se repitió en las elecciones sucesivas. Giménez Fernández (1977:85) destaca que en las elecciones del 19 de diciembre de 1920, en virtud del artículo 29, se proclamaron noventa y tres diputados, es decir, casi la cuarta parte del Parlamento español. En las últimas elecciones de la Restauración, celebradas el 29 de abril de 1923, ciento cuarenta y seis diputados consiguieron su escaño por medio de una elección sin oposición debido a la prerrogativa del precepto citado, y el cincuenta por ciento del electorado se abstuvo (Carr, 2001: 137).

²⁰⁷ En el año 1907 se daba en España un sistema mixto de distritos uninominales y el sistema de voto limitado en circunscripciones plurinominales.

²⁰⁸ El artículo 29 de la *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907* destacaba lo siguiente: “En los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella”.

Bajo estas circunstancias, no tenía sentido crear una estructura electoral independiente del gobierno, sobre todo, si otros elementos del contexto sociopolítico ejercían como contrapesos y cuando, al mismo tiempo, el propio procedimiento electoral vaciaba de contenido real el funcionamiento ordinario de la AE en España. Las críticas vertidas a la práctica electoral de este periodo, fueron bastante numerosas²⁰⁹ (Azcárate, 1978; Costa, 1902; Giménez Fernández, 1977; entre otros). En particular, Giménez Fernández (1977) describe minuciosamente los efectos perversos provocados por la existencia de un régimen político asentado en el caciquismo, al destacar lo siguiente:

“La actual legislación electoral, se había creado exclusivamente para la defensa y utilización del caciquismo más monstruoso. Un derecho de sufragio que llaman universal, y que es tan solo un privilegio sin la excusa de serlo a favor de los mejores; un mapa político que más que distritos electorales, establece feudos de personajes absentistas o de tiranuelos de campanario; un procedimiento para la formación del Censo y para la constitución de las Mesas, apto para el empleo de toda clase de argucias y cubileteos con los que suplantar la autenticidad del sufragio; la publicidad del voto resultante de que la ley no ha querido, no ha sabido o no ha podido garantizar su secreto, arma de coacción electoral auxiliada y favorecida por los procedimientos utilizados en defensa de la candidatura oficial, con todas sus secuelas de atropellos y vejámenes; la captación del voto para la que se emplean toda clase de medios, desde la amenaza hasta la compra, bien con dinero contante y sonante del candidato, bien con el del Estado en subvenciones para obras públicas caprichosas; y como cifra y compendio de todo ello, la corrupción del cuerpo electoral en tales términos, que parece imposible que continúe la Nación soportando un régimen que a tales vicios de presta, (...)”
(Giménez Fernández, 1977: XXXIII- XXXIV).

El mes de junio del año 1917 supuso una especie de punto de no retorno hacia el fin de la Monarquía en España, ya que desde ese momento y hasta el año 1923, durante seis años, se produjeron en España catorce crisis totales de gobierno, se convocaron cuatro elecciones generales y hasta tres presidentes del Consejo de Ministros cayeron por directa presión militar. Como destaca Santos Juliá (2003:42-43) para un régimen político que se había construido sobre el turno pactado de partidos, el fraude electoral y las redes caciquiles con la excusa de que no había otra manera de garantizar la estabilidad de los gobiernos y la tranquilidad de los cuarteles, ese balance era la mejor prueba de su fracaso. “Prueba también de que una clase política puede empeñarse más allá del tiempo razonable en unas prácticas que conducen, con plena conciencia de todos los jugadores, directamente a su ruina; la veían venir pero carecían de recursos para evitarla o, más bien, se obstinaron en seguir utilizando los recursos que la hacían inevitable”.

En conclusión, los intentos de democratización del sistema político impulsados por Maura no cuajaron ya que la oligarquía dominante no quiso favorecer el cambio político del país. Por ello, a pesar de la existencia de una estructura electoral garantista (aunque con las limitaciones citadas), de una sociedad más industrializada y desarrollada económicamente, de la expansión de la urbanización del país, etcétera, siguió perviviendo la manipulación

²⁰⁹ Azcárate gran defensor de la “sinceridad electoral” exponía como causa principal del fracaso del sistema parlamentario en España: “La cínica mixtificación del mismo donde resulta que la contradicción entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se ofrece y lo que se cumple, es tan flagrante, que no hay quien no concluya por declarar que todo ello es una farsa y una mentira” (Azcárate, 1978: 23).

electoral y el caciquismo en España. Estos contrapesos condujeron inevitablemente a la crisis de un sistema político en el que se impedía la integración en el juego político de amplios sectores de la opinión pública que desde el primer tercio de siglo emergieron con una gran fuerza en la realidad sociopolítica española. De este modo, el régimen político fue progresivamente deslegitimado desde fuera del sistema por movimientos de protesta y fuerzas sociales y políticas cada vez más pujantes: los partidos republicanos, que se esforzaron por aunar algunas de sus tendencias y llegaron a formar con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) la Conjunción Republicana Socialista en el año 1909; las formaciones obreras socialistas del PSOE y la Unión General de Trabajadores (UGT) y la anarcosindicalista de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT); y los emergentes grupos nacionalistas. Todos estos grupos de presión demandaban el cambio de régimen o, al menos, su profunda revisión institucional y, junto a ello, reflexionaban madurando estrategias para alcanzarlo (Redero, 1997:16).

Como vaticinó Giménez Fernández en el año 1922²¹⁰, parecía imposible que la Nación española continuara soportando un sistema representativo altamente degradado y en agonía, y en el que, según Azcárate (1978:23), “todo era una farsa y una mentira”. La inestabilidad gubernamental y la crisis del sistema político de la Restauración desembocaron en un golpe de Estado militar y en la implantación, en el año 1923, de la Dictadura del general Primo de Rivera.

4.3.4. El paréntesis electoral de la Dictadura de Primo de Rivera, la desaparición del caciquismo y los factores desencadenantes de la Segunda República (1923-1931)

La dictadura militar, como solución necesaria para la regeneración del sistema político, fue un sentimiento compartido entre el rey Alfonso XIII, que no creía en la soberanía de las Cortes, y el ejército. Sobre todo, porque según Herr (2004:191-192), Alfonso XIII, como jefe de las fuerzas armadas, mantuvo durante su reinado un estrecho contacto con los generales del ejército, por lo que no era de extrañar que éstos le respondieran prestándole todo su apoyo para derrocar el régimen parlamentario.

El 13 de septiembre de 1923, el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, se alzó contra el gobierno con la complicidad del rey. A partir de ese momento se proclamó el Estado de guerra, se disolvieron las Cortes y se suspendió la Constitución del año 1876. Primo de Rivera gobernó el país confiando en las instituciones que los moderados habían amarrado dolorosamente a su carro: “el ejército, la iglesia y la Corona” (Herr, 2004: 207). Sin embargo, esos mismos grupos, junto con los líderes políticos, intelectuales y

²¹⁰ Aunque la primera edición de la obra de Giménez Fernández, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, se publicó en 1925, su contenido pertenece a su tesis electoral leída en el año 1922.

profesionales fueron los que más tarde provocaron su caída, al retirarle todo su apoyo cuando quiso aprobar una nueva Constitución y legitimarla en las Cortes. La dimisión del general, el 28 de enero de 1930, puso fin a este paréntesis en el camino hacia la implantación de la democracia liberal-representativa en España.

Como aspecto positivo se debe resaltar que durante la Dictadura de Primo de Rivera el sistema caciquil quedó parcialmente anquilosado, por desuso, bastó simplemente que el gobierno no presionara, como en los viejos tiempos, para que la oposición extrasistema desbaratara el turno de partidos y ganara las elecciones en abril del año 1931 (Espín Templado, 1977: 153). De esta manera, desapareció el mal endémico de todos los procesos electorales celebrados en España desde la Restauración y, a partir de entonces, las elecciones adquirieron un cariz distinto. Asimismo, aunque entre los años 1923-1931 no se celebró ninguna convocatoria electoral, sí hubo un intento fallido de introducir un sufragio corporativo de estilo fascista, que paradójicamente supuso un reconocimiento, aunque restringido, y por primera vez del sufragio femenino en España (Ortega Álvarez y Santolaya Machetti, 1996:92).

Tras la caída de Primo de Rivera, Alfonso XIII nombró como jefe de gobierno al general Dámaso Berenguer que fue sustituido al poco tiempo por el almirante Aznar. Berenguer convocó elecciones para marzo de 1931, utilizando como soporte las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral de 1907. La única novedad relevante fue la suspensión del artículo 29 con el objeto de garantizar el sufragio en toda su pureza “sin influjos que lo deformen ni corruptelas que los falseen²¹¹”. La celebración de las elecciones encontró como respuestas negativas: el alto abstencionismo y el disenso de los dirigentes de los partidos que se negaban a dar como buenos los resultados electorales, cuando aún existían los viejos Ayuntamientos nombrados por el gobierno. Estos hechos provocaron la dimisión de Berenguer y la suspensión de la convocatoria. En su lugar se celebraron las elecciones municipales del 12 de abril de 1931.

En la jornada del 12 de abril las elecciones municipales dieron la victoria a las candidaturas republicanas en las grandes localidades españolas, lo que precipitó la crisis de la Monarquía. Al mismo tiempo se instauraba un gobierno provisional presidido por Niceto Alcalá Zamora en el que se concentraban todos los grupos de la oposición republicana que firmaron, en agosto de 1930, el Pacto de San Sebastián²¹², y se consumaba la renuncia al trono de Alfonso XIII, produciéndose su marcha del país (Rueda, 1998: 26).

²¹¹ Exposición de motivos del *Decreto de Convocatoria a Cortes del 7 de febrero de 1931*.

²¹² “En agosto de 1930 todos los conspiradores se reunieron en un hotel de San Sebastián y firmaron un pacto que comprometía a los grupos unidos de los republicanos españoles y a la izquierda catalana para llevar a cabo una acción conjunta. El bloque republicano aceptó las condiciones de la izquierda catalana. La presencia de Prieto a título personal implicaba la cooperación de los socialistas” (Carr, 2001: 158).

4.3.5. La AE de la Segunda República (1931-1936)

La entrada de los republicanos en el gobierno llevó consigo la desaparición de la Monarquía en España, y la implantación, el 14 de abril de 1931, de la Segunda República. La primera medida urgente que emprendió el gobierno republicano fue legitimar su poder, por lo que se convocaron elecciones para Cortes constituyentes para el día 28 de junio que se regularon bajo un nuevo procedimiento electoral que utilizó como referente el marco electoral del año 1907. Junto a ello, se aprobó la Constitución el 9 de diciembre de 1931. Este nuevo marco constitucional, como destaca Varela Suanzes (2003), encarnaba tan sólo las aspiraciones políticas de la burguesía más progresista y del movimiento obrero español más reformista²¹³, por lo que se reconoció el sufragio universal sin distinción de sexo, el unicameralismo, la creación de regiones autónomas, y la libertad religiosa.

El procedimiento electoral de 8 de mayo de 1931²¹⁴ conservó el marco electoral anterior (1907), pero con varias innovaciones que afectaron a sus elementos estructurales. En primer lugar, se reiteró, en la línea de la disposición electoral no aplicada de Berenguer, la necesidad de que todos los candidatos se sometieran a la elección, al suspender la posibilidad de que en los distritos con candidato único, estos fueran nombrados automáticamente y sin la celebración de elecciones. Además, se amplió el cuerpo electoral al reducir la edad electoral de veinticinco a veintitrés años, y al reconocer la calidad de elegibles a las mujeres²¹⁵ y al clero. En tercer lugar, se estableció como fórmula electoral el sistema de mayorías cualificadas a dos vueltas, con el objeto de favorecer la creación de grandes partidos (Montero, Llera y Torcal, 1992: 11). Por último, se sustituyó a los distritos uninominales por las circunscripciones provinciales en vistas de corregir el posible renacimiento de los caciques locales que tanto había contribuido a la degradación del sistema parlamentario en otra época y de garantizar una mayor igualdad en los procesos electorales. Esta circunstancia se puso de manifiesto en la exposición de motivos que acompañó al nuevo régimen electoral:

“El Gobierno no ha podido olvidar los graves inconvenientes que para la pureza del sufragio ofrece la vigente Ley electoral, que al establecer el sistema de mayoría por pequeños distritos unipersonales, dejó abierto ancho cauce a la coacción caciquil, a la compra de votos y a todas corruptelas harto conocidas.

²¹³ El problema fue que no toda España se identificó con la Constitución, sobre todo debido a su artículo 26, que regulaba las relaciones entre la Iglesia y el Estado desde unas premisas anticlericales. Los católicos y conservadores que habían apoyado el advenimiento de la República, dieron la espalda al nuevo régimen. Por otro lado, el movimiento anarquista, los socialistas de izquierda y los pequeños partidos comunistas, consideraban insuficiente la democracia liberal y social establecida en la Constitución, y la tachaban de “formal” o “burguesa”, sobre todo tras su fracaso en la reforma agraria. Los dos sectores políticos antagónicos quebrantaron la Constitución en distintas ocasiones: la izquierda revolucionaria en octubre de 1934 y la derecha antidemocrática primero en agosto de 1932 y luego, con fatales consecuencias, el 18 de julio de 1936 (Varela Suanzes, 2003: 41).

²¹⁴ Decreto de 8 de mayo de 1931 (Gaceta de Madrid, 10 de mayo de 1931).

²¹⁵ Se recuerda que en las elecciones locales el Real Decreto de 10 de octubre de 1924 reconocía por primera vez el sufragio femenino a las mujeres no sujetas a la patria potestad y a la autoridad marital, a la mujer viuda, separada en virtud de sentencia firme o cuando se haya declarado judicialmente la ausencia del marido.

Para evitarlo ha parecido medida de precaución indispensable sustituir los distritos por circunscripciones provinciales, siendo interesante hacer resaltar que este sistema coloca en un plano de igualdad a todos los electores y elegibles, ya que el procedimiento de distritos unipersonales, no solo no perjudicaría a los candidatos republicanos, sino que más bien les favorecería, por cuanto que los vicios mismos del sistema hacen que muchos de los elementos que antes fueron adversos, hoy se hayan puesto al lado del Gobierno”
(Exposición de motivos del Decreto de 8 de mayo de 1931)

Sin embargo, el sistema electoral mayoritario de la Segunda República se alejó notablemente de sus expectativas, ya que favoreció la polarización electoral y la fragmentación de la representación parlamentaria, ya que las primas concedidas a las mayorías condujo a la creación de coaliciones constituidas por partidos extremistas y antisistema con el objeto de ganar las elecciones. De este modo, como evidencian Montero y Pallarès (1992), las tres consultas electorales que se celebraron durante la Segunda República, aunque fueron competitivas y democráticas, produjeron “desplazamientos espectaculares de la fuerza parlamentaria de los partidos”, que dieron lugar a “un sistema pluripartidista con mayores dosis de fragmentación y polarización que los de la Alemania de Weimar”. Esta fragmentación parlamentaria dio lugar a una gran inestabilidad gubernamental (Linz, 1978)²¹⁶. Todo ello, ha llevado a considerar el sistema electoral del año 1931 como uno de los factores que determinaron la quiebra final de la Segunda República. De ahí que, en vísperas de las primeras elecciones democráticas que procedieron a la Constitución de 1978, el sistema electoral republicano apareciera como una especie de “antimodelo” (Calvo Sotelo, 1998:674; Montero, Llera y Torcal, 1992: 10).

A pesar de las consecuencias que se derivaron del sistema electoral, la práctica electoral durante la Segunda República, evidenció que las elecciones fueron competitivas y menos falseadas que en periodos anteriores. Para garantizar el buen desarrollo de los procesos electorales se recurrió al modelo institucional de AE inaugurado en el año 1907. De este modo, las Juntas del Censo Electoral y las ME se convirtieron en los órganos electorales destinados a administrar y supervisar las elecciones durante la Segunda República. Aunque, a diferencia del periodo anterior, se suprimió al Tribunal Supremo como órgano encargado de informar a las Cortes sobre la validez y legalidad de las elecciones, y se transfirió esta competencia a la Asamblea Constituyente.

La AE de la Segunda República operó en un contexto favorable, en el que se reconoció la competencia y el pluralismo político en las contiendas electorales, y en el que se denotaron, también, cambios importantes en los distintos sectores de la opinión pública (quizá porque fue entonces cuando ésta comenzó a existir y a manifestarse de un modo masivo). En este entorno propicio, la representación política articulada sobre las elecciones

²¹⁶Según Linz (1978: 111-112), los gobiernos españoles de la Segunda República sufrieron la mayor inestabilidad de todos los países europeos, en el periodo que transcurre desde la depresión económica de 1929 hasta la segunda guerra mundial, ya que duraron una media de ciento un días, seguidos sólo los de Austria (ciento cuarenta y nueve días entre 1930 y 1932), los de Francia (ciento sesenta y cinco días entre 1929-1940) y los de Alemania (doscientos cincuenta y ocho días entre 1930-1933).

adquirió profundidad, abandonando el carácter ficticio que, en buena medida, había tenido durante la Restauración. Las elecciones dejaron de ser un epifenómeno, un puro reflejo en las estructuras de poder, y adquirieron vida propia. Estas circunstancias han conducido a afirmar que “la plena significación democrática de las elecciones no se alcanzó en España hasta la Segunda República” (Montero y Pallarés, 1992; Varela Díaz, 1977: 298-299).

Por ello, a diferencia de los otros periodos históricos analizados, durante el lustro republicano, no hubo ninguna denuncia de corrupción electoral en la sede parlamentaria. La mayor parte de los discursos políticos se centraron en la configuración del Estado, y las propuestas de reforma electoral no versaron sobre las garantías del sufragio, sino sobre la búsqueda de la proporcionalidad en el sistema electoral, aunque todos estos intentos fracasaron (De Carreras, 1983)²¹⁷. Por el contrario, la única novedad destacable, aunque no afectó al modelo de AE, se produjo el 27 de julio de 1933²¹⁸, cuando se procedió a endurecer el sistema electoral mayoritario cualificado, al exigir la obtención del 40 por 100 de los votos a los candidatos para poder ser proclamados en la primera vuelta, frente al 20 por 100 que se solicitaba en el procedimiento electoral de mayo.

La inestabilidad gubernamental, propiciada por el sistema electoral, llegó a su culmen tras la constitución, en el mes de marzo, de las Cortes emanadas de las elecciones de febrero 1836²¹⁹. Estas Cortes destituyeron a Alcalá Zamora, produciéndose, así, un vacío de poder en la presidencia de la República. El 8 de mayo de 1836 se nombró a Azaña, como nuevo presidente, que escogió al republicano Santiago Casares Quiroga para formar gobierno. La situación del país era cada vez más crítica, los casos de violencia pública se multiplicaron, el enfrentamiento de las facciones políticas se agudizó y los militares descontentos conspiraban para derrocar el régimen. A partir de mayo la crisis se agudizó. El golpe militar del 18 de julio de 1836 acabó con la Segunda República y desató hasta el año 1938 la guerra civil en España. Aunque el inicio de la guerra civil no llevó consigo la desaparición del gobierno republicano, ya que éste “adoptó la revolución con la esperanza de controlarla²²⁰” (Carr, 2001:191). Durante este periodo, la guerra dejó a España sin

²¹⁷ Los intentos de reforma electoral más destacables fueron: el anteproyecto de Ley Electoral que realizó la Comisión Jurídica Asesora en 1932; las iniciativas que se propugnaban desde Cataluña para que se instaurase la fórmula electoral proporcional; el proyecto electoral que presentó el gobierno de Samper a las Cortes en 1934 a semejanza del elaborado por la Comisión Jurídica; y los múltiples intentos fallidos que se produjeron a lo largo de 1935 (De Carreras, 1983:167-168).

²¹⁸ *Ley de Reforma Electoral de 27 de julio de 1933.*

²¹⁹ Las elecciones de febrero de 1936 dieron una victoria ajustada a la izquierda. El 19 de febrero el presidente de la República llamó a Azaña para formar gobierno, pero su subida al poder no trajo la calma. Después de las elecciones las milicias de los diversos movimientos juveniles generaron la violencia callejera degenerando en una guerra a bandas. Los falangistas intentaron asesinar a un profesor socialista, y la Falange tuvo que ser declarada ilegal, y su máximo dirigente encarcelado. La izquierda estaba dividida, y Largo Caballero planteaba públicamente la revolución proletaria.

²²⁰ Con este cometido se nombró el 4 de septiembre del año 1936 a Largo Caballero como jefe de un gobierno integrado por el Frente Popular, en el que había una evidente hegemonía de las centrales sindicales. Largo Caballero fue sustituido el 17 de mayo del año 1937 por el socialista Negrín.

elecciones y, en consecuencia, sin una estructura organizativa y funcional que se asumiera la administración y supervisión del buen cumplimiento de las reglas de juego electoral.

4.3.6. La AE durante el Franquismo (1938-1975)

La guerra civil finalizó con el triunfo de los nacionalistas frente a los republicanos, lo que sumergió a España en un Estado conservador, gobernado por el general Franco. Sin embargo, el proceso de institucionalización del Franquismo se produjo ya desde el principio de la guerra. El 24 de julio de 1936 con el objeto de centralizar y coordinar a los diferentes poderes militares se creó una Junta de Defensa Nacional²²¹. La Junta de Defensa ejerció de poder ejecutivo y sancionador en el territorio nacional y prohibió la manifestación de cualquier tipo de actuación política (partidos, sindicatos, etcétera)²²². Este órgano evolucionó en septiembre hacia un mando único, que eligió a Franco como jefe todos los ejércitos, concediéndole el título de Generalísimo, al tiempo que le otorgaba todos los poderes del Estado²²³. El 19 de abril de 1937 se unificó a los grupos fascistas en un único partido o Movimiento Nacional, del que Franco pasó a ser su jefe nacional y supremo caudillo. Por otro lado, el Franquismo también había calado en una parte importante de la estructura social. La iglesia, el ejército, la oligarquía terrateniente, y la burguesía financiera e industrial, junto con los católicos de zonas rurales y diversos sectores de clases medias urbanas, se convirtieron en los soportes sociales del bloque nacionalista. En consecuencia, los nacionalistas ya contaban, tras su victoria, con parte de los elementos estructurales que configuraron su régimen político, la dictadura y, los primeros órganos de la administración franquista comenzaron, el 30 de enero de 1938²²⁴, sus actividades.

La dictadura franquista se caracterizó por ser una “dictadura personalista”²²⁵ (Huntington, 1994:109). De este modo, el líder (Franco) era la fuente de la autoridad y, como Jefe de Estado, concentraba, en su persona, la soberanía nacional²²⁶. Este principio dejaba en evidencia las incompatibilidades entre el régimen político que se implantó durante este periodo y la democracia liberal-representativa. Sin embargo, el Franquismo intentó legitimar su existencia a raíz de la condena de Naciones Unidas al régimen, primero mediante su decisión, en el año 1945, de no admitir a España en su seno y unos años después al proceder a su aislamiento internacional. Con el objeto de limpiar su imagen internacional, la

²²¹ *Boletín de la Junta de Defensa Nacional*, número 1 (Aranzadi, número 1436).

²²² *Decreto de 13 de septiembre de 1936. Partidos políticos (Boletín de la Junta de Defensa Nacional, número 22. Aranzadi, número 1554); y Decreto de 25 de septiembre de 1936. Partidos políticos (Boletín de la Junta de Defensa Nacional, número 30. Aranzadi, número 1593).*

²²³ *Decreto de la Junta de Defensa Nacional número 138 de 29 de septiembre de 1936.* (Aranzadi 1936, número 1603).

²²⁴ *Ley de 30 de enero de 1938 (Boletín Oficial del Estado, 31 de enero de 1938).*

²²⁵ Huntington (1994:109) destaca que la característica distintiva de la “dictadura personalista” es que “el líder individual es la fuente de autoridad, y que el poder depende del acceso a él, su cercanía, su dependencia y apoyo directo”.

²²⁶ En este sentido, ver la *Ley sobre la Jefatura del Estado de 8 de agosto de 1939* (BOE, 9 de agosto de 1939).

dictadura articuló varios mecanismos institucionales de cariz democrático. En primer lugar se aprobó una especie de catálogo de derechos de los españoles, pero muy recortado y sin garantías, que fue denominado *Fuero de los Españoles*²²⁷, junto a ello se implantaron las Cortes y se reconoció el referéndum. De este modo, Franco intentó promover la ocultación de las formas más autoritarias del Estado buscando su legitimación en una nueva formulación de las características del régimen, que acabó presentando como “democracia orgánica” (Redero, 1997:29).

A continuación, se aborda el modelo institucional de AE imperante tanto en las elecciones a las Cortes como en el referéndum franquista. Aunque, hay que puntualizar que las elecciones durante el Franquismo carecieron de la estructura democrática necesaria, de los requisitos mínimos que permiten determinar a un sistema político como democrático (“sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información”, -Dahl, 1999; Morlino, 2007:5-). Ante este déficit de garantías democráticas, las elecciones franquistas, como en cualquier régimen autoritario²²⁸, eran un “instrumento del ejercicio del poder” (Nohlen, 2004: 13), ya que tenían “un significado simbólico de legitimación, de expresión y consenso o de apoyo a favor del régimen por parte de una sociedad civil controlada y no autónoma” (Morlino, 1996:132).

a) La AE en las elecciones a las Cortes franquistas

El Franquismo instauró un simulacro de órgano legislativo para la “participación del pueblo español en el Estado”²²⁹. Las Cortes franquistas eran órganos limitados y sometidos a la potestad suprema del Jefe del Estado, por lo que, en la práctica, se convertían en una especie de asamblea consultiva, ya que no podía ejercer como órganos representativos, al no existir la libertad de elección, ni el sufragio universal para elegir a los representantes parlamentarios.

En sus inicios, las Cortes estuvieron integradas por representantes natos y electivos, en representación de las distintas instituciones políticas y profesionales, o bien designados por el propio Franco, por lo que ninguno de sus procuradores fue elegido por los ciudadanos. A partir del 23 de noviembre de 1966²³⁰ las Cortes modificaron su representación. Se redujo el número de procuradores designados en nombre de las diversas instituciones de la administración, se incrementó la nómina de representantes de las

²²⁷ Ley de 17 de julio de 1945 (BOE, número 199 de 1945).

²²⁸ Linz (1974:1474) entiende por régimen autoritario todos los “sistemas políticos con un pluralismo limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos, pero en realidad predecibles.

²²⁹ Ver artículo 1º de la Ley de Cortes de 18 de julio de 1942.

²³⁰ Ver Ley Orgánica del Estado el 23 de noviembre de 1966.

entidades profesionales, y se incluyó la figura del procurador por el tercio familiar –ocupó alrededor de un centenar del escaños-, elegido en circunscripciones provinciales mediante el sufragio directo de cabezas de familias y mujeres casadas (Rueda, 1998: 29).

Las elecciones de los representantes orgánicos o familiares a Cortes se regularon mediante un nuevo procedimiento electoral²³¹ que recurrió, con carácter supletorio, al régimen electoral del año 1907. Por ello, la AE continuó manteniendo intacta la estructura formal de este periodo (Juntas del Censo Electoral –JC, JP y JM- y Mesas Electorales –ME), aunque se modificaron algunos aspectos relacionados con su composición y actividad funcional.

En el caso de las ME, para poder ser elegido miembro de estos órganos electorales se ampliaron los requisitos previos. De este modo, el presidente y los adjuntos no sólo debían ser electores de la sección, sino también poseer un título académico o profesional; ser beneficiario del régimen de protección a familias numerosas; y estar afincado en el municipio o ejercer en su término actividades de carácter agrícola, industrial o comercial, como empresario, técnico u obrero. Además, a todos los miembros de las ME, incluidos los interventores, se le exigía para poder ejercer acertadamente sus funciones, poseer el grado de instrucción necesario y carecer de defecto físico que le impidiera o dificultase. Respecto al sistema de designación, el alcalde seleccionaba y presentaba la propuesta de candidatos a miembros de las ME, por lo que se desplazó a las JM de este cometido, politizándose, así, el sistema de designación. A las JM se les otorgó la competencia residual de supervisar las propuestas del alcalde, con el objeto de saber si los candidatos a personal de la ME reunían los requisitos exigidos, y en función de ello, realizar el nombramiento. Aunque, las JM, podían designar excepcionalmente, también, a algunos miembros de las ME si se daba el caso de que el número de electores que cumplían los requisitos formales fuese menor al necesario. De esta manera, a diferencia del año 1907, se volvió a politizar la supervisión electoral, aunque en este supuesto, las garantías electorales tenían poco sentido cuando las elecciones se celebraban en un contexto en el que imperaba el régimen autoritario.

En relación con las JP se les amplió su contenido funcional, al asumir, también, la supervisión de la campaña electoral y el control de los gastos electorales. En la campaña electoral, las Juntas llevaban a cabo las tareas siguientes: supervisar antes de la campaña electoral los elementos publicitarios (fotografías y textos) que iban a emplear los candidatos, y si los documentos reunían los requisitos²³² se remitían a los diarios correspondientes;

²³¹ El procedimiento electoral para la elección de las Cortes franquista se reflejó en la *Ley 26/196*, de 28 de junio (BOE, 1 de julio de 1967), que fue ampliada, con posterioridad, por el *Decreto 1796/67*, (BOE, 2 de agosto de 1967).

²³² La fotografías y textos de los candidatos debían reunir los requisitos siguientes: *“una fotografía reciente de cada uno de ellos, tamaño máximo 6,5 por 9 centímetros, en las que éstos deberán aparecer solos, así como un texto en el que se contenga su historial y su programa, que no deberá revesar quinientas palabras, excluido en el cómputo el nombre completo del candidato”* (artículo 15 del *Decreto 1796/67*, de 20 de julio).

autorizar antes de su celebración las reuniones o actos públicos de propaganda electoral; y supervisar y autorizar, en su caso, los folletos, hojas, carteles y en general todos los impresos que vayan a ser utilizados durante la campaña electoral. Respecto al control de gastos electorales, si se apreciaban indicios racionales de gastos prohibidos, pasaban el tanto de culpa a la jurisdicción penal. Como novedad sustantiva las JP podían resolver las reclamaciones sobre la proclamación de candidatos y sobre la validez de la elección. Los acuerdos de las Juntas no eran recurribles en el primer caso, pero en el segundo existía la posibilidad de recurrir mediante un “recurso de súplica” ante la JC.

b) La AE en el referéndum franquista

El referéndum²³³ fue otro de los recursos empleados por el Franquismo para acallar las críticas internacionales y materializar la democracia encubierta. Esta medida cobró cuerpo por primera vez el 22 de octubre de 1945²³⁴ con la finalidad de evitar que “la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios”²³⁵. Con el referéndum se permitió la participación de todos los españoles en el proceso electoral, al instaurarse el sufragio universal directo, por lo que obtenían derecho a voto, todos los españoles mayores de veintiún años, sin distinción de sexo, estado o profesión. De esta manera, y como contraste a las elecciones a Cortes, la representación ya no era orgánica sino individual. La organización, supervisión y control de las elecciones se llevó a cabo en los mismos términos utilizados para las elecciones a representantes orgánicos. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, de poco servía crear una AE que garantizase el sufragio, si esta operaba en un sistema represor que no permitía que salieran a la luz las discrepancias política.

Las elecciones durante la dictadura franquista, en cualquiera de sus variantes (democracia orgánica o democracia directa), solo se utilizaron como instrumentos de legitimación del sistema ya impuesto, como plebiscitos para mejorar la imagen y mantener en el poder a una autoridad incuestionable. Sin Cortes que representaran la soberanía nacional, sin concurrencia libre y pluralista de partidos, etcétera, las elecciones no podían ser libres y, por ello, el papel de la AE como autoridad garantista de los procesos electorales, durante este periodo, quedó desnaturalizado.

²³³ El referéndum como fórmula de democracia directa fue recogida por primera vez durante la Segunda República, en la Constitución de 1931 (artículo 66), aunque no llegó a aplicarse. Durante el Franquismo se celebraron dos referéndums: el 6 de julio de 1947, con motivo de la Ley de Sucesión; y el 14 de diciembre de 1966, con motivo de la Ley Orgánica del Estado.

²³⁴ Ver *Ley de 22 de octubre de 1945* (BOE, número 297). La *Ley de 22 de octubre de 1945* fue actualizada por el *Decreto 2913/1966, de 21 de noviembre* (BOE, 22 de noviembre de 1966).

²³⁵ Exposición de motivos de la *Ley de 22 de octubre de 1945*.

4.4. La institucionalización de la AE independiente y especializada en la transición y consolidación de la democracia en España (1975-1985)

El fallecimiento de Franco el 20 de noviembre de 1975, tras casi cuarenta de régimen autoritario, fue el origen de la transición²³⁶ de la dictadura a la democracia, inaugurándose, así, un periodo de democratización en España. Como destaca Huntington (1994:45) la democratización, en su nivel más básico, supone el fin del régimen autoritario²³⁷, el establecimiento del régimen democrático y su consolidación. Estas etapas se sucedieron, también, en el caso español.

Desde el Franquismo, se había previsto la sucesión del régimen, mediante la aprobación de la *Ley de Sucesión*²³⁸ en el año 1947, y la proclamación del príncipe Juan Carlos como heredero en el año 1969. Además, desde los años sesenta, la transformación social y económica de España creó las condiciones de estabilidad y relativa prosperidad necesarias para un eventual “despegue democrático”. Junto a ello, existía una convicción amplia, a nivel social, de que de alguna forma de evolución democrática era inevitable después de cuarenta años de dictadura, ya que tras la caída de las dictaduras griega y portuguesa en el año 1974, la dictadura española aparecía en Europa como un anacronismo inadmisibles (Fusi y Palafox, 1997:370).

Como se ha podido apreciar, los requisitos para la democracia, tanto sociales como económicos, existían en España en el año 1975 y, por ello, un liderazgo hábil y comprometido pudo dirigir la democratización con relativa rapidez y facilidad (Huntington, 1994: 75). La muerte de Franco condujo al nombramiento de Juan Carlos como rey y abrió las puertas hacia una nueva forma de gobierno en España, la Monarquía. A partir de ese momento, la Monarquía “actuando como escudo frente al involucionismo y punto de encuentro entre la reforma y la ruptura” se convirtió el motor fundamental de un proceso de cambio político que concluyó con la institucionalización o consolidación de la democracia en España (Aguilera de Prat, 1997:39).

Según Fusi y Palafox (1997:371), junto con la Monarquía, otro de los factores que allanaron el camino hacia la democracia en España fue la voluntad de compromiso y negociación de la oposición democrática. El pragmatismo de la oposición –que supo anteponer el restablecimiento de la democracia a consideraciones maximalistas y

²³⁶ Según O'Donnell y Schmitter (1988: 19-20) la transición democrática se refiere al intervalo que se presenta entre el resquebrajamiento del régimen autoritario y el establecimiento de un régimen democrático.

²³⁷ O'Donnell y Schmitter (1988) definen al proceso que supone la finalización o resquebrajamiento del régimen autoritario como “liberalización”.

²³⁸ *Ley de 26 de julio de 1947* fue aprobada en sesión plenaria de 7 de junio y por referéndum de 6 de julio de 1947. Su artículo 6 señalaba lo siguiente: “En cualquier momento el Jefe de Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente (...)”.

doctrinarias-, le llevó a abandonar, a partir de un cierto momento, sus aspiraciones a una “ruptura” y a terminar por aceptar “la reforma” propuesta por Suárez, tras su nombramiento por el rey en julio de 1976.

En resumen, la transición democrática en España no solo fue “un caso clásico de transformación democrática desde el poder” (Huntington, 1994: 117) sino también una “transición pactada²³⁹” (O’Donnell y Schmitter, 1988). En este último sentido, en los acercamientos entre el poder y la oposición hubo una predisposición mutua a pactar (Aguilera de la Prat, 1999) y a solventar las diferencias de una manera pacífica, ya que tanto los políticos del gobierno, como por los de la oposición, subordinaron sus intereses personales o de grupo a las necesidades de largo plazo de la democracia, además, incluso resistieron la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Este clima de negociación y consenso fue el que se mantuvo, por tanto, en el diseño de las nuevas reglas del juego democrático, en la elaboración de los pilares institucionales básicos destinados a dar sustento al nuevo régimen político, y como parte de ellos, se encontraba, también, el nuevo modelo institucional de AE española.

Este epígrafe se estructura en dos apartados. Se comienza por las instituciones o reglas formales que se prevén para instaurar y consolidar la democracia en España y se concluye con las características organizativas y funcionales de la AE que se originó en la transición política y que contribuyó no sólo a afianzar la legitimidad de los procesos electorales celebrados durante este periodo, sino también a fortalecer el régimen democrático en España.

4.4.1. Pilares institucionales básicos en la transición y consolidación de la democracia

Como destacan, entre otros, Przeworski (1995), Linz y Stepan (1996) y Morlino (2005), las instituciones que se crean e implantan en las democracias emergentes son elementos claves y definitorios de su consolidación democrática, por lo que el régimen político se consolida cuando es capaz de imponer una nueva estructura institucional. Desde esta perspectiva, los mecanismos institucionales se convierten en los principales factores estratégicos de cualquier proceso de democratización, sobre todo, porque las reglas “limitan el grado de incertidumbre” que experimentan todos los actores en el momento de la transición (Montoya Bayardo, 2008: 102) y contribuyen, además, a la expansión de la legitimidad, al desarrollo de un “conjunto de conductas positivas con respecto a las

²³⁹ Según O’Donnell y Schmitter (1988: 63) “los pactos no son rasgos necesarios para lograr una transición exitosa, pero pueden ser de suma importancia en cualquier régimen sustentado en una instalación gradual. Usualmente, los pactos son realizados entre un selecto grupo de actores quienes buscan definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas a los intereses vitales de quienes los acuerdan”.

instituciones democráticas, las cuáles se consideran las más apropiadas para gobernar el país” (Morlino, 2005:175).

En el caso concreto de la transición y consolidación española, los pilares institucionales básicos fueron objeto de una “negociación sucesiva entre el Gobierno y los sectores del antiguo régimen, de una parte, y entre el Gobierno y los primeros partidos democráticos, por otra” (Montero, Llera y Torcal, 1992: 16). Fruto de los distintos pactos y negociaciones se originaron la *Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977*²⁴⁰, en la que se revelaban las características del nuevo sistema político, y el *Real Decreto-Ley 20/1977*, donde se recoge el nuevo procedimiento electoral, que inauguró las elecciones de ese mismo año, y el que se contempla, también, el nuevo modelo institucional encargado de gestionar y controlar las elecciones. Estos dos preceptos normativos nacen con un carácter de provisionalidad, con el objeto de dotar de un marco legal tanto a la transición a la democracia como a la celebración de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977. Por tanto, correspondían a este estadio intermedio propio de un cambio de régimen en el que las decisiones políticas aún no gozan de todos los controles democráticos (Laiz, 2002:127).

La Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977 ha sido considerada como la última Ley fundamental del Franquismo y la primera de la democracia, ya que su contenido se fragua en el último gobierno nacido de legalidad franquista²⁴¹, aunque Adolfo Suárez fue el que la hizo suya. De este modo, en los debates parlamentarios, el gobierno de Suárez se enfrentó con la resistencia del Franquismo continuista que obstruyó una evolución en profundidad del sistema (Vallés, 1982: 16). Tras su aprobación en la Cámara²⁴², la reforma fue sometida a referéndum popular el 15 de diciembre de 1976. La oposición democrática propugnó la abstención y la derecha antidemocrática el voto negativo. Ambas tendencias fueron derrotadas. La participación alcanzó el 77 por 100 del electorado y solo un 1,97 por 100 votó en contra, mientras que el 72,38 por 100 lo hizo de forma afirmativa (Varela Suanzes, 2003:43).

La reforma política auguraba la implantación de la democracia liberal-representativa en España, al recoger varios de los requisitos mínimos de los regímenes democráticos (imperio de la ley²⁴³, la soberanía nacional, entre otros), además atribuía al gobierno la potestad de regular las primeras elecciones²⁴⁴. Junto a ello, la reforma incluía varios de los principios básicos del procedimiento electoral: la provincia como circunscripción electoral,

²⁴⁰ *Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política.*

²⁴¹ La elaboración de la Ley para la Reforma Política se debe a Torcuato Fernández Miranda.

²⁴² Fue aprobada por 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones (Fusi y Palafox, 1997: 376).

²⁴³ “La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana de pueblo” (artículo 1º de la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política).

²⁴⁴ “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta diputados y elegir doscientos siete senadores (...)”. (Disposición adicional primera de la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política).

una fórmula mayoritaria para la elección del Senado, y como novedad significativa, y rompiendo con la inercia electoral de la historia política española, contemplaba la fórmula proporcional para la elección del Congreso, aunque con “dispositivos correctores” y “barrera mínima”²⁴⁵.

El nuevo procedimiento electoral. Después de la aprobación y ratificación popular de la reforma política, el segundo paso en el proceso de democratización era legitimar el sistema político. Por un lado, para que las elecciones fueran libres y competitivas, había que dar cabida en la contienda electoral a todos los partidos políticos. La mayor parte de los partidos políticos se legalizaron en febrero de 1977, con la excepción del Partido Comunista, al que Suárez regularizó el 9 de abril de ese mismo año²⁴⁶. Por otro lado, para la celebración de las elecciones generales del 15 de junio de 1977 se necesitaba diseñar un nuevo procedimiento electoral. Pocas semanas después de la publicación de la reforma política nace el *Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales*²⁴⁷, como producto, según Martínez Cuadrado (1983:45), del entendimiento entre altos funcionarios del Ministerio de Justicia, Letrados de las Cortes y del Consejo de Estado, e intermediarios de líderes políticos de determinada relevancia en su contacto pre-constituyente y pre-electoral entre la Presidencia del Gobierno y los secretarios generales de los partidos destacados por sus conexiones con los partidos del arco europeo. La lógica que guió los intercambios entre los distintos actores políticos fue fruto de una elección racional, ya que “los efectos del procedimiento electoral fueron buscados conscientemente por las élites políticas durante el proceso de negociación de las reglas del juego del nuevo régimen democrático” (Montero, Llera y Torcal, 1992: 8).

El procedimiento electoral de 1977 retomó los principios generales de la reforma política (sistema electoral proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado, circunscripción provincial, entre otros) y desarrolló aquellos que carecían de contenido. Entre otros, la barrera legal para el reparto de escaños (el 3 por 100 de los votos emitidos en el distrito), el dispositivo corrector de fórmula proporcional en las elecciones al Congreso (la fórmula D'Hont), las garantías electorales, y los órganos electorales encargados de administrar y supervisar los procesos electorales (la AE). De este modo, el marco electoral de la transición política española recoge, también, a los órganos electorales, es decir, a uno de los elementos primordiales dentro del conjunto de instituciones que influyen y revierten en la consolidación de los regímenes políticos democráticos (López Pintor, 2004; Nohlen, 2006; IDEA, 2004; PNUD, 2004; UIP, 2004).

²⁴⁵ Disposición Transitoria Primera de la *Ley para la Reforma Política de 1977*.

²⁴⁶ Suárez desoyó la Sentencia de ilegalización dictada por el Tribunal Supremo con respecto al Partido Comunista. “*El Tribunal Supremo –que debía resolver los conflictos que se planteaban en torno al registro oficial de los partidos políticos, legalizados en febrero de 1977–*” (Fuxi y Palafox, 1997:377).

²⁴⁷ BOE, número 70, de 23 de marzo de 1977.

La Constitución de 1978. Junto a los dos textos jurídico-políticos citados, es importante destacar que en el año 1978, las Cortes originadas tras las primeras elecciones democráticas presentaron y aprobaron, el 31 de octubre, la Constitución española de 1978, que fue sometida a referéndum y ratificada favorablemente el 6 de diciembre de ese mismo año. En este nuevo marco constitucional se recogieron las líneas maestras de los dos preceptos anteriores, entre los que se encontraban el reconocimiento del derecho fundamental del sufragio (activo y pasivo) y la institucionalización de las elecciones libres y periódicas²⁴⁸ como mecanismo fundamental de participación política de los ciudadanos en la esfera pública.

A pesar de que la Constitución establecía que los derechos fundamentales debían desarrollarse por medio de leyes orgánicas²⁴⁹, se tuvo que esperar hasta el año 1985 para que se aprobara un nuevo marco regulador del derecho al sufragio y de la participación electoral. Por ello, aunque el procedimiento electoral del año 1977 surgió con un remarcado carácter de provisionalidad, al final no solo reguló las elecciones del 15 de junio de 1977 sino también las elecciones generales de 1 de marzo de 1979 y de 28 de octubre 1982.

En resumen, a partir de 1977 un nuevo rumbo político guió a España. La celebración de elecciones libres y competitivas sustentadas en el restablecimiento de las libertades civiles y la creación de una serie de instituciones que permitieron asegurar la igualdad de los ciudadanos ante el Estado y la ley, dieron paso a la instauración y consolidación de la democracia representativa en este país. En este proceso de consolidación democrática, el procedimiento electoral de 1977 se destacó como uno de sus pilares básicos, tal y como puso en evidencia el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, en la sede parlamentaria:

“Hoy está fuera de toda discusión la innegable funcionalidad del Decreto-Ley de 1977 para la consolidación del sistema democrático (...). El hecho de que aquel texto (...), haya permitido estructurar de una forma bastante adecuada el sistema de representación democrática, permitiendo la alternancia en el poder, incluso el logro de mayorías absolutas, se ha mostrado, a nuestro juicio, como un sensible instrumento de recepción de los cambios políticos que se han operado y pueden operar en nuestro país”
(DSCD, Serie A, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8063).

4.4.2. La institucionalización de la AE independiente y especializada

Los órganos electorales independientes suelen ser uno de los factores más importantes a la hora de asegurar las elecciones libres y justas (Goodwin-Gill, 2006: 136; Orr, Mercurio y Williams, 2003: 339; UIP, 2004). Sobre todo, porque una estructura independiente puede garantizar mejor la neutralidad política, lo que contribuye, sobremanera, a asegurar la legitimidad y la estabilidad de los regímenes políticos que se

²⁴⁸ “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en el elecciones periódicas por sufragio universal” (artículo 23.1 de la Constitución española de 1978).

²⁴⁹ En este sentido, ver artículo 81 de la Constitución Española de 1978.

encuentran en vías de consolidación (López Pintor, 2004). Por ello, en la transición política española se apostó, también, por un modelo institucional claramente independiente.

Las élites político-parlamentarias partieron de una doble lógica (histórica y estratégica) a la hora de emprender el diseño del nuevo modelo institucional electoral. Por un lado, la opción de apostar por una AE independiente fue fruto de una elección racional, de una interacción estratégica. En este sentido, el modelo elegido debía contribuir a legitimar los resultados de las primeras elecciones que se iban a celebrar, después del largo paréntesis del régimen autoritario y, por ello, todos los actores políticos y sociales estaban interesados, en base a la “lógica de la desconfianza” (Schedler, 1999b:189), en diseñar un modelo institucional eficaz y eficiente, que garantizase la objetividad, la igualdad y el respeto a la reglas del juego electoral, con el objeto no sólo de instaurar la democracia sino de facilitar, también, su posterior consolidación. Por otro lado, las élites político-parlamentarias utilizaron como referente el modelo institucional del periodo anterior, dándose, así, una clara “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003), en la elaboración de la nueva estructura electoral. En concreto, se recurrió al modelo institucional instaurado en el año 1907, aunque se perfeccionó tanto su dimensión interna (al dotar un mayor número de garantías de independencia a su personal) como externa (al aumentar su contenido funcional).

En términos generales, la AE que se originó en la transición política española, conservó la estructura formal del año 1907, las Juntas Electorales y las ME. Aunque, las Juntas Electorales perdieron su calificativo “del censo electoral”, y pasaron a denominarse Junta Central (JEC), Juntas Electorales Provinciales (JEP) y Juntas Electorales de Zona (JEZ), denominación que se conserva hasta nuestros días. Además, este modelo electoral, supuso la consolidación e institucionalización definitiva de una AE independiente. La independencia en las Juntas Electorales se articuló mediante el diseño de una estructura interna, alejada de la esfera política, en la que se apostó por una composición marcadamente judicial y profesional, a la que se sumó una mínima representación de vocales designados por el electorado o los partidos políticos. Por otro lado, en las ME, los representantes del electorado se convirtieron en sus máximos representantes. Esta estructura interna se caracterizó, en todos los casos, por su neutralidad política, ya que ni el gobierno, ni ninguna instancia (salvo la judicial) podían interferir en el ejercicio de sus actividades electorales. De ahí que los órganos de la AE fueran creciendo en competencias directivas, organizativas y de control, mientras que los órganos de la administración gubernativa pasaron a convertirse en meros órganos de apoyo o colaboración de la estructura electoral.

A continuación se analizan las características que definen los órganos electorales que conforman este modelo (la independencia del personal de las Juntas y el crecimiento de su

contenido funcional, junto con las ME). Antes de iniciar el análisis se debe puntualizar que la AE que se originó en este periodo contribuyó no sólo a legitimar las primeras elecciones de la transición política sino también las que se celebraron en los años sucesivos (1979 y 1982), destacándose, de este modo, como uno de los elementos claves en la consolidación de la democracia en España, ya que la consolidación democrática, como señala Montoya Bayardo (2008:87), “implica el fortalecimiento o institucionalización del nuevo régimen con el paso del tiempo”.

a) La independencia de las Juntas Electorales

La independencia de la AE se intentó llevar a cabo dotando a cada uno de sus órganos electorales de una estructura interna políticamente neutral. En este sentido, en el personal encargado de adoptar decisiones en el seno de las Juntas Electorales se distinguían tres colectivos: el personal judicial como garantes de la objetividad; los representantes de las corporaciones jurídicas y docentes como expertos y conocedores de las técnicas jurídico-públicas; y los representantes del electorado. El perfil de este último colectivo se proveía, también, de la segunda tipología de personal, pero que a diferencia de estos eran elegidos por los partidos políticos (JEC y JEP) o por sorteo (JEZ). Por tanto, en contraste con el modelo electoral anterior, se originó una nueva categoría de personal, los representantes del electorado, y se reforzó el componente judicial en las Juntas, disminuyendo la presencia del personal de los órganos especializados. El aumento de la representación judicial en las Juntas Electorales alcanzará su máxima expresión en el modelo institucional actual de AE.

Como se puede observar en la Tabla 4.11, junto con el personal citado, en las Juntas se diferenciaban, también, otros dos colectivos de personal. El personal administrativo y los asesores técnicos. A continuación, se aborda, en profundidad, cada uno de los colectivos de personal enumerados.

El personal judicial. El personal judicial de las Juntas no solo se concentró en sus presidencias sino que su representación se hizo extensiva a las vicepresidencias y a las vocalías (ver Tabla 4.11). En este sentido, las Juntas Electorales mantenían en su presidencia el mismo personal judicial que en el periodo anterior (presidente del Tribunal Supremo –JEC- y presidente de la Audiencia Provincial- JEP-), con la excepción de las JEZ en las que se incorporó, por primera vez, un representante judicial en su presidencia, el juez de primera instancia²⁵⁰ o si existía más de uno, el juez decano. Además, el perfil judicial se hizo extensivo al resto de las vocalías de las Juntas Electorales, al incorporarse, también, cinco magistrados del Tribunal Supremo, en la JEC; tres magistrados de la Audiencia

²⁵⁰ “Caso de estar vacante el Juzgado de Primer Instancia asumirá la presidencia de la Junta el Juez municipal o comarcal de la sede respectiva” (artículo 6 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

Territorial, en las JEP; y los tres jueces municipales o comarcales más antiguos en su respectiva clase²⁵¹, en las JEZ, aunque en el caso de no haber suficientes, el número se completaban por los jueces de paz de las poblaciones de mayor número de habitantes. Junto a ello, la judicialización de las Juntas se reflejó, también, en la vicepresidencia²⁵² de estos órganos electorales, ya que este cargo se proveía entre los vocales judiciales por orden de antigüedad.

Tabla 4.11. El personal de las Juntas Electorales (1977-1985)

Organos	Composición
JEC	a) Presidente (1). Presidente del Tribunal Supremo b) Vocales (16): - El Consejero permanente de Estado Mayor más antiguo(1)(<i>novedad</i>) - Magistrados del Tribunal Supremo (5) (<i>novedad</i>) - Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (1) - Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1) - Presidente del Consejo General de la Abogacía (1) (<i>novedad</i>) - Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales (1) (<i>novedad</i>): - Catedrático de Derecho de Madrid (1) (<i>novedad</i>) - Catedráticos de Derecho o Académicos (5) (<i>novedad</i>) c) Secretario. Letrado Mayor de las Cortes d) Asesor técnico (<i>novedad</i>). Director del Instituto Nacional de Estadística
JEP	a) Presidente (1). Presidente de la Audiencia Provincial b) Vocales (8): - Magistrados de la Audiencia Territorial (3)(<i>novedad</i>). Vicepresidente el más antiguo - Decano del Colegio de Abogados (1) - Decano del Colegio Notarial (1) - Catedrático de Derecho (1) - Vocales elegidos por el presidente a propuesta de los partidos políticos (2)(<i>novedad</i>) c) Secretario. Secretario de la Audiencia (<i>novedad</i>) d) Asesor técnico (<i>novedad</i>). Delegados Provinciales del Instituto Nacional de Estadística
JEZ	a) Presidente (1). Juez de primera instancia(<i>novedad</i>) b) Vocales (6)(<i>novedad</i>): - Jueces municipales o comarcales, los más antiguos (3) - Decano del Colegio de Abogados (1) - Electores (2) c) Secretario. Secretario Ayuntamiento (<i>novedad</i>) d) Asesor técnico(<i>novedad</i>)

Fuente: elaboración propia a partir del *Real Decreto-Ley 20/1977*, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

El procedimiento de designación utilizado para seleccionar a los vocales judiciales en las Juntas Electorales fue el sorteo. En la JEC, la insaculación de los cinco magistrados del Tribunal Supremo²⁵³ se llevaba a cabo dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la convocatoria electoral, y se realizaba ante el presidente del Tribunal Supremo. El procedimiento era similar, en las JEP, aunque con el único matiz de que el sorteo se efectuaba por el presidente de la Audiencia.

²⁵¹ Se excluía de entre ellos al que asumía la presidencia (ver artículo 9.1. del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

²⁵² El vicepresidente podía sustituir al presidente de la Junta siempre que existía una causa justificada (artículo 13 del *Real Decreto-Ley 20/1977*, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

²⁵³ En el caso de la elección de los cinco vocales, magistrados del Tribunal Supremo, se excluía del sorteo los magistrados que formaban parte de la Sala que para entender del contencioso electoral designe la de Gobierno del Tribunal Supremo (artículo 7.2. del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales).

Los representantes de las corporaciones jurídicas y docentes. Junto con personal judicial la estructura interna de las Juntas se conformaba, también, por representantes de corporaciones jurídicas y docentes. En el caso de la JEC, además de los magistrados del Tribunal Supremo (vocales judiciales) formaban parte del órgano electoral: el consejero permanente de Estado Mayor más antiguo; el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; el presidente del Consejo General de la Abogacía; el presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España; un catedrático de alguna de las facultades de derecho que radiquen en Madrid, elegido por sorteo ante el rector de la Universidad Complutense; y hasta cinco vocales catedráticos de derecho o académicos elegidos de manera conjunta, una vez habían sido proclamadas las candidaturas, por las asociaciones, federaciones y coaliciones que presenten candidatos en más de veinticinco distritos.

En las JEP, los representantes de los órganos especializados, y los elegidos, en su caso, por los partidos políticos eran los siguientes: el decano del Colegio de Abogados de la capital o quien desempeñe sus funciones; el decano del Colegio Notarial o el decano más antiguo con residencia en la capital de la provincial en que no exista Colegio; un catedrático de la facultad o facultades de derecho que radiquen en la provincia, o en su defecto un catedrático de otra facultad²⁵⁴, elegido por sorteo ante el rector de la Universidad más antigua de la capital, o en su defecto, ante el delegado provincial del Ministerio de Educación y Ciencia; y dos vocales elegidos por el presidente de la JEP entre catedráticos, académicos y juristas de reconocido prestigio residentes en la provincia en base a la propuesta conjunta hecha por los representantes de las candidaturas del distrito.

Las JEZ, en la misma línea que la JEC y las JEP, contaban entre sus miembros con personal judicial y representantes de los órganos especializados. La única divergencia fue la desaparición de los representantes de los partidos de las JEZ, aunque este colectivo fue sustituido por los representantes de los electores. A este nuevo colectivo, a diferencia del alto grado de cualificación exigida a los otros vocales de la JEZ, sólo se les solicitaba la posesión del título de bachiller o de formación profesional de primer grado. De este modo, las JEZ se constituían, además de los vocales judiciales, por el decano del respectivo Colegio de Abogados, si no existía o cuando este representante ya formaba parte de otra Junta Electoral, el cargo se proveía por el abogado en activo con más años de ejercicio en la profesión entre los que residieran en el partido judicial; y dos electores designados por un sorteo realizado por los otros dos vocales de la Junta el día de su constitución²⁵⁵.

²⁵⁴ En el caso de que en la provincia no existieran facultades universitarias, se designaba a “*un Catedrático de las Escuelas Universitarias, Colegios Universitarios o Institutos Nacionales de Bachillerato situados en la capital*” (artículo 8.4. del Real Decreto-Ley 20/1977).

²⁵⁵ Del sorteo se excluían aquellos electores que ya formaban parte de otra Junta Electoral (ver artículo 9.3. del Real Decreto-Ley 20/1977).

En términos generales, el personal de las Juntas Electorales era permanente, con la excepción de algunos miembros de la JEC (el presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), y de las JEP (el decano del Colegio Notarial o el decano más antiguo con residencia en la capital de la provincial en que no exista Colegio).

Otra de las medidas destinadas a garantizar la imparcialidad de la AE fue desvincular al gobierno del cese o suspensión del personal de las Juntas Electorales. En este sentido, los miembros de las Juntas solo podían ser trasladados con carácter forzoso, y se les suspendía y separaba de sus cargos por la existencia de sentencia penal que los inhabilitara para ejercer cargos públicos, o por delitos electorales. Solo la JEC, como órgano supremo de la AE, podía ejercer la suspensión del personal de las JEP y JEZ, y hasta de sus propios miembros, siempre y cuando, cometieran un delito o falta electoral. Aunque esta medida ya se reflejó en el modelo electoral del año 1907, en la transición política española se le dota de un mayor contenido, y al contrario del precepto anterior, se le asignó a la JEC la capacidad funcional de destituir o suspender al personal de las Juntas Electorales.

En las Juntas Electorales, además del personal descrito, cuyo principal cometido consistía en adoptar decisiones y en dirigir mediante sus acuerdos la organización y supervisión del proceso electoral, convivían otros dos colectivos de personal que participaban en sus sesiones, pero con voz y sin voto: el personal administrativo, y los representantes del órgano encargado del censo electoral como asesores técnicos.

El personal administrativo. El personal administrativo se encargaba de prestar asistencia y apoyo burocrático al personal que ejercía la toma de decisiones. Este colectivo lo encabezaba el Letrado Mayor de las Cortes, en la JEC; el secretario de la Audiencia respectiva y, si hubiese varios el más antiguo, en las JEP; y el secretario del Ayuntamiento de cada municipio, en las JEZ. Los secretarios de las Juntas desarrollaban sus funciones auxiliados por el personal propio de las Juntas, y en su defecto, por el que servía a sus órdenes en las dependencias donde prestaban los servicios de sus cargos. Los secretarios, si era necesario, podían solicitar personal de ayuda a la autoridad gubernativa y a las corporaciones locales.

Los representantes del órgano censal como asesores técnicos. Los asesores técnicos en materia censal se encontraban vinculados a la administración gubernativa, ya que pertenecían al Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo, en contraste con el procedimiento electoral anterior se les sustrajo la posibilidad de participar como vocales del pleno derecho en las sesiones de las Juntas Electorales. De este modo, este colectivo con lazos gubernativos podía asistir a las sesiones de las Juntas Electorales, con el objeto de exponer su parecer técnico, aunque su participación quedaba restringida a la hora de ejercer el voto. La opción de desplazar a los miembros de la administración gubernativa de la toma

decisiones, tenía como pretensión asegurar la objetividad e imparcialidad en el personal de las Juntas.

b) El crecimiento funcional de las Juntas Electorales

Las Juntas Electorales aumentaron su contenido funcional, en comparación con el periodo anterior. La Tabla 4.12 refleja estas novedades significativas, entre las que se pueden vislumbrar, a grandes rasgos, como las Juntas asumieron nuevas funciones en la dirección, gestión y supervisión del proceso electoral y como afianzaron, además, su poder jerárquico.

Tabla 4.12. Actividad funcional de las Juntas Electorales (1977-1985)

Órganos	Funciones
JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir instrucciones a las Juntas inferiores(<i>novedad</i>) ➤ Inspeccionar y dirigir el censo electoral ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos relacionados con el censo y todos los actos electorales (<i>novedad</i>) ➤ Dirigir y controlar el Comité para Radio y Televisión(<i>novedad</i>) ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse por medio de su presidente y secretario con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales, imponiendo multas de hasta 50.000 pesetas ➤ Verificar los trabajos de instrucción e información que respecto a las actas presentadas por los diputados electos se le encomendaren al Congreso(<i>novedad</i>) ➤ Control del gastos electorales ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones de Diputados al Congreso y expedirles la correspondiente credencial(<i>novedad</i>)
JEP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir instrucciones a las Juntas inferiores(<i>novedad</i>) ➤ Inspeccionar y dirigir el censo electoral ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos relacionados con el censo y todos los actos electorales (<i>novedad</i>) ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales, imponiendo multas de hasta 25.000 pesetas ➤ Fijar el número y límites de las secciones electorales (oídas las de zona y según la propuesta de los delegados provinciales del INE) ➤ Control de gastos electorales de las partidos independientes y de los que se presenten a un solo distrito (<i>novedad</i>) ➤ Proclamar los candidatos electos en las elecciones de Diputados al Congreso y expedirles la correspondiente credencial ➤ Realizar el escrutinio general
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir instrucciones a los órganos inferiores(<i>novedad</i>) ➤ Inspeccionar y dirigir el censo electoral ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos relacionados con el censo y todos los actos electorales (<i>novedad</i>) ➤ Resolver consultas de los electores (<i>novedad</i>) ➤ Conservar los ejemplares de las listas definitivas de los electores ➤ Comunicarse con todas las autoridades y funcionarios públicos ➤ Ejercer jurisdicción disciplinaria ➤ Corregir infracciones sobre el censo que no estén reservadas a los Tribunales, imponiendo multas de hasta 10.000 pesetas ➤ Publicar las listas definitivas de los electores antes de la proclamación de candidatos ➤ Designar el local donde se constituirá cada colegio electoral ➤ Nombrar al personal de las Mesas Electorales ➤ Asignar locales para la celebración de la campaña electoral (<i>novedad</i>)

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

Las nuevas funciones en la dirección y supervisión del proceso electoral. Entre las nuevas funciones de las Juntas Electorales se destacan las relacionadas con la supervisión de la campaña electoral y de los gastos electorales²⁵⁶. El control de gastos electorales se realizaba por las JEP, en el caso de candidaturas independientes o de partidos que presentaran candidaturas en un solo distrito, y por la JEC en el resto de los casos. En el caso de la campaña electoral, se constituyó un Comité de Radio y Televisión, que se encargaba de controlar, bajo la dirección y supervisión de la JEC, la programación emitida sobre las elecciones en los medios de comunicación de carácter público (radio y televisión). Además, las JEZ asumieron, dentro de las actuaciones públicas que conformaban la campaña electoral, la facultad de asignar locales a las candidaturas para la celebración de los mítines.

Las nuevas funciones jerárquicas (interorganizativas). Las Juntas Electorales seguían organizándose de manera jerárquica. Sin embargo, en la AE que se origina con la transición política española se agudizó la jerarquía en el sistema de juntas, y se aumentó la capacidad de dirección del órgano rector de la AE. El protagonismo de la JEC se acrecentó mediante la atribución de nuevas funciones, entre las que se destaca la competencia de suspender o cesar a los miembros de la AE. Respecto a la jerarquía, las Juntas Electorales obraban, en la práctica, de manera jerárquica, ya que la JEC había contribuido mediante sus sucesivos acuerdos a afianzar este principio. Sin embargo, solo a partir del año 1977 se institucionalizó realmente la jerarquía en las Juntas Electorales. En virtud de este principio a las Juntas Electorales superiores se les reconoció la competencia de dirigir instrucciones a las Juntas inferiores, y de solventar los recursos contra los acuerdos de las Juntas inferiores. Aunque los acuerdos de la JEC solo eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

c) La Mesas Electorales (ME)

El modelo institucional de la AE no se agotaba con el sistema de Juntas Electorales, ya que como era normal, desde los inicios de la democracia liberal-representativa en España, en cada sección electoral se constituía un órgano o ME que se encargaba de dirigir la votación, conservar el orden, realizar el primer escrutinio y velar por la pureza del sufragio.

La composición de las ME, en este periodo, se asemejó mucho a la del año 1907. De este modo, las ME se constituían de un presidente y dos adjuntos, a los que se les sumaba hasta dos interventores por cada candidatura. El presidente y los dos adjuntos se elegían por la JEZ. Sin embargo, y en contraste con el modelo anterior, se simplificó el

²⁵⁶ Las Juntas Electorales comenzaron a ejercer el control de la campaña electoral y de los gastos electorales durante el franquismo, aunque el desarrollo de esta capacidad competencial se encontraba limitada, en la práctica, por las características inherentes al régimen autoritario donde se llevaban a cabo las contiendas electorales.

procedimiento de designación. Para poder proceder a la designación, la JEZ creaba dos grupos de electores de la sección, de los que se excluía a los electores proclamados electos. El primer grupo lo componían los electores con títulos, al menos de bachiller o de formación profesional de primera grado. El segundo grupo se conformaba por los electores que sabían leer y escribir, y que no estaban comprendidos en el grupo anterior. Del primer grupo, la JEZ seleccionaba por sorteo al presidente de la ME y a sus dos suplentes. A continuación, se utilizaba el mismo procedimiento para nombrar de los dos grupos a los dos adjuntos y a sus cuatro suplentes. El cargo de miembro de la ME, al igual que el de vocal de las Juntas, era obligatorio.

La utilización del sorteo como instrumento de designación, tanto en los miembros de las ME como en el personal judicial de las Juntas, era una medida que contribuía a democratizar la selección del personal de los órganos electorales, un mecanismo que garantizaba que en las elecciones de los candidatos no se había utilizado criterios políticos ni partidistas y que en la selección del personal había primado, ante todo, la objetividad y neutralidad política.

En definitiva, el modelo de AE que se inauguró con la transición política española permitió garantizar la representación democrática en España, dotando de una mayor legitimidad al sistema político. En base a ello, fue el ejemplo a seguir en la configuración de la AE actual, como se destacó en los debates parlamentarios que acompañaron la elaboración del procedimiento electoral vigente:

““El Gobierno ha tenido la prudencia de respetar varias de las paredes maestras de una Ley como la de 1977, que es, en toda la historia del Derecho electoral patrio, la que ha dado lugar a menos críticas en cuanto a los vicios en que se pudiera incurrir en las elecciones, la que ha generado menos impugnaciones, la que, en definitiva, ha conllevado una clima de mayor legitimación en el sistema por vía electoral”

(Intervención de Alzaga Villamil, DSCD, Serie A, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8069)

4.5. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado el proceso de modernización de la AE en España, mediante en el que se lleva a cabo la transformación de un modelo institucional gubernativo (1810-1890) en un modelo institucional independiente (1890-1985). En esta trayectoria, que se inicia a finales del siglo XIX y que se consolida en el siglo XX, se han diferenciado tres fases.

La primera etapa se originó en el año 1890 y finalizó en el año 1907. A lo largo de estas páginas se ha podido apreciar, como en este periodo se produce un giro institucional importante en la estructura formal de la AE. En este sentido, se crearon unos nuevos órganos electorales permanentes, las Juntas del Censo Electoral (la JC, las JP y las JM), que convivieron con los órganos electorales clásicos o tradiciones (ME y Juntas de Escrutinio General) en la gestión y supervisión de las elecciones. Las Juntas del Censo

Electoral se vertebraban a nivel territorial (JC, en Madrid; JP, en las provincial; JM, en los municipios) y jerárquico (la JC ocupaba la cúspide en la jerarquía; las JP el nivel administrativo intermedio; y las JM la escala más baja). Este sistema de Juntas se caracterizó por su especialización en la gestión, revisión, custodia e inspección del censo (lo que contribuyó a desplazar a las autoridades gubernativas de estos cometidos), aunque la JC y las JP asumieron, también, otras funciones electorales (potestad disciplinaria, resolución de consultas sobre temas electorales – la JC- y nombrar a los interventores de las ME –las JP-). Por otro lado, estas innovaciones en el modelo institucional de la AE de 1890 no se reflejaron en su estructura interna, ya que las JP y las JM tenían todavía una estrecha vinculación con el poder gubernativo de su ámbito territorial (las JP con las Diputaciones provinciales y las JM con los Ayuntamientos). De este conjunto de Juntas Electorales, el único órgano en el que se denotaba una cierta independencia del poder ejecutivo fue la JC, ya que a diferencia de las demás Juntas, se encontraba vinculado, en lo que a su personal se refiere, con la institución parlamentaria.

En cuanto a los órganos electorales tradicionales (ME y Juntas de Escrutinio), las ME continuaron desempeñando sus actividades electorales clásicas (control de la votación y el escrutinio parcial) y mantuvieron al personal político en su presidencia (alcalde) aunque, como novedad significativa, los cuatro interventores se les exigió no sólo leer y escribir sino también poseer un perfil que garantizase la imparcialidad. Además, la figura del interventor adquirió, también, una connotación distinta a la del periodo anterior (1878), ya que en vez de representar a los electores se convirtieron en los representantes de los partidos políticos, por lo que, por primera vez, los candidatos a las elecciones participaron en la supervisión y control de los procesos electorales, no sólo durante el acto de la votación sino también en el escrutinio general. Respecto a las Juntas de Escrutinio se manifestó un cierto conservadurismo en su estructura interna (el presidente procedía del poder judicial y los secretarios eran los interventores de las ME), la única novedad se reflejó en su actividad funcional, ya que se estos órganos electorales que tradicionalmente se encargaban realizar el escrutinio general, verificando, para ello, los acuerdos de las ME, se les reconoció la capacidad de reclamar sobre las votaciones verificadas y anotar esta protesta en el acta de escrutinio. Las novedades previstas en el diseño organizativo y funcional de la AE de este periodo, como se ha destacado a la largo de este capítulo, sirvieron de bastante poco, ya que los factores contextuales (caciquismo, manipulaciones, fraudes) limitaron el buen desarrollo en el ejercicio del sufragio, y pervirtieron, en todo momento la representatividad de los resultados electorales en España.

La segunda fase en el proceso de modernización se inició con la aprobación de un nuevo modelo electoral en el año 1907 y se clausuró tras la finalización del Franquismo, en el año 1975. En el diseño de la nueva estructura electoral se optó por consolidar el sistema

de Juntas Electorales y se intentó dotar a la AE de un modelo de personal que contribuyese a garantizar la objetividad e imparcialidad en el desarrollo de los procesos electorales. En esta etapa, la estructura formal de la AE se constituía por el sistema de Juntas Electorales permanentes y las ME. De este modo, la desaparición de las Juntas de Escrutinio General del entramado organizativo llevó consigo el crecimiento del contenido funcional de las Juntas. En este sentido, las Juntas Electorales asumieron la realización del escrutinio general (JP y JM), la proclamación de candidaturas (las JP en las elecciones de diputados y las JM en las elecciones locales), la expedición de credenciales a los candidatos y el ejercicio de la potestad disciplinaria con la consiguiente imposición de multas. Las Juntas siguieron llevando a cabo actividades censales, aunque destinadas principalmente a la dirección (JC) e inspección del censo (JC, JP y JM), al crearse un órgano especializado en la gestión del censo (el Instituto Geográfico y Estadístico).

En relación con la dimensión interna de los órganos electorales, por primera vez, se apostó por un modelo institucional independiente y neutral políticamente, por lo que la estrategia que guió el cambio institucional se focalizó en el personal de los órganos electorales. Por un lado, al personal de las Juntas se le otorgó la inamovilidad en el cargo, con el objeto de garantizar su imparcialidad, ya que se sustrajo a las autoridades gubernativas la posibilidad de destituir o suspender a los miembros de estos órganos electorales. Por otro lado, tanto la JC como las JP se proveyeron de un sistema de personal con remarcado perfil técnico y cualificado, compuesto por miembros judiciales (en la presidencia de las Juntas) y por personal procedente de diversas corporaciones profesionales con conocimientos jurídicos, sociales, políticos y técnicos (en el resto de las vocalías). Como contraste, las JM conservaron una cierta vinculación, en algunos de sus puestos, con el personal político de su ámbito territorial (concejales del Ayuntamiento en la vicepresidencia y en una de las vocalías) y sólo se contempló al colectivo judicial para el desempeño de las tareas administrativas (los secretarios de los Juzgados municipales ejercían como secretarios de las JM), aunque la mayor parte de sus miembros procedían de organizaciones profesionales (el presidente se proveía entre el personal de la Junta de Reformas Sociales, y las vocalías entre gremios industriales y el ejército). La remodelación de la estructura interna de las Juntas afectó, además, a las ME, ya que su personal se seleccionaba, entre los electores, tanto por las JM como por los propios candidatos.

Como se ha podido vislumbrar en este capítulo, el modelo institucional independiente inaugurado en 1907 gestionó y supervisó las elecciones en diversos periodos históricos, al final de la Restauración (1907-1923), en la Segunda República (1931-1936), y en el Franquismo (1938-1975). Sin embargo, en este dilatado periodo de tiempo, la AE sólo pudo ejercer con eficacia su misión institucional en la Segunda República, tras la desaparición del caciquismo y los fraudes electorales en la Dictadura de Primo de Rivera.

Respecto al Franquismo, aunque se celebraron elecciones a Cortes y referéndums, el papel de la AE carecía de sentido en un contexto claramente autoritario.

La última etapa en el camino hacia una AE independiente se puso en marcha con el periodo que se abre con la transición, primero, y la consolidación, después, de la democracia en España. La transición y consolidación de la democracia en el contexto español fue una “transición pactada” (O’Donnell y Schmitter, 1988) o “consolidación entre élites”, sobre todo, porque jugaron un rol muy importante las élites políticas y los pactos de corte neocorporativos (Morlino, 2005). Este proceso llevó consigo la implantación de una serie de mecanismos institucionales (la Ley para la Reforma política, el procedimiento electoral de 1977- Real Decreto-Ley 20/1977-, la Constitución española de 1978) con los que se pretendía favorecer el cambio político e institucionalizar los requisitos mínimos de la democracia en España, entre otros, las elecciones libres y competitivas, la presencia de más de un partido político (pluralismo) y de canales diversos de información. Por ello, junto con estas instituciones claves y como parte integrante del procedimiento electoral se destacaron los órganos electorales, por su relevancia de cara a legitimar los resultados electorales de las primeras elecciones democráticas y consolidar, de este modo, la democracia representativa en España. En las páginas anteriores, se ha evidenciado como el modelo institucional independiente que se diseñó en la transición política respondía a un doble origen. Por un lado, fue fruto de una serie de negociaciones y pactos entre las élites políticas parlamentarias, que debido a su desconfianza mutua, intentaron dotar a las AE de una estructura interna lo más independiente posible del poder gubernativo. Por otro lado, se utilizó como modelo de referencia la estructura electoral del año 1907, aunque se perfeccionó tanto la independencia de su estructura interna (se aumentó el colectivo judicial y se incorporó personal académico en las Juntas y se introdujo el sorteo como sistema de designación, tanto de los vocales judiciales de las Juntas como del personal de las ME) como su actividad funcional (se reforzó la jerarquía en las Juntas y se acrecentó su contenido competencial –control de los gastos y de las campañas electorales-). Asimismo se incorporó una nueva tipología de personal a las sesiones de las Juntas, los representantes censales, que participaban en el órgano electoral, con voz pero si voto, simplemente informando sobre las actividades relacionadas con el censo.

En definitiva, la AE que se implantó en la transición política española supuso la institucionalización del modelo institucional independiente y contribuyó, también, a consolidar la democracia en España, ya que gestionó y supervisó, no solo las primeras elecciones de la transición, sino también las que se convocaron y celebraron hasta el año 1985 (las elecciones generales de los años 1979 y 1982). Sin embargo, esta estructura electoral claramente independiente dio un paso más en su evolución tras la aprobación, en el año 1985, de un nuevo modelo institucional que refuerza los mecanismos institucionales

previstos para garantizar la independencia de los órganos electorales. Este último modelo institucional (1985-2008), que rige, administra y supervisa, hoy en día, las diferentes contiendas electorales que se desarrollan en el contexto español, se analiza, en profundidad, en los capítulos siguientes.

Capítulo 5

El modelo institucional de la Administración Electoral española (1985-2008)

El modelo institucional de la AE española, en la actualidad, es el resultado final del largo proceso de modernización que se inició en España a finales del siglo XIX y que se va consolidando a lo largo de todo el siglo XX. Este proceso de modernización, como se ha podido apreciar en el capítulo anterior, llevó consigo una serie de cambios institucionales que incidieron, en la estructura formal de la AE, primero, y en el modelo de personal de sus órganos electorales, con posterioridad. Estas reformas tenían como objetivo principal el alejar a la esfera política y gubernativa de la gestión y el control de los procesos electorales. De este modo, se fue institucionalizado, poco a poco, un modelo electoral provisto de una serie de garantías institucionales destinadas a asegurar su independencia organizativa y funcional, que ayudó a legitimar tanto los resultados de las contiendas electorales como a la instauración y consolidación del nuevo régimen político democrático representativo en España. La evolución institucional de la AE española se produjo de nuevo tras la aprobación e implantación de un nuevo procedimiento electoral en el año 1985²⁵⁷, el nacimiento de esta nueva estructura electoral supondrá la consolidación definitiva del modelo institucional independiente en el ámbito español.

²⁵⁷ El nuevo procedimiento electoral se articula en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de octubre del Régimen Electoral General. La Ley Electoral de 1985 ha sido modificada, en diversas ocasiones, por las normativas siguientes: Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril (BOE número 80, de 3 de abril), Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo (BOE núm. 63, de 14 de marzo), Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre (BOE núm. 264, de 3 de noviembre), Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo (BOE núm. 77, de 31 de marzo), Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo (BOE núm. 71, de 24 de marzo), Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo (BOE núm. 130, del 31 de mayo), Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio), Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril), Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (BOE núm. 154, de 28 de junio), Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo (BOE núm. 60, de 11 de marzo), Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre (BOE núm. 286, de 29 de noviembre), Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (BOE núm. 71, de 23 de marzo), y Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre (BOE núm. 242, de 9 de octubre).

La AE que opera en España a partir de 1985, siguiendo el ejemplo del modelo institucional de la transición política española (1977), retoma su estructura y la perfecciona. Implantándose, así, un entramado de órganos especializados en funciones electorales y vertebrados de manera jerárquica que se erigen como la máxima autoridad formal en los procesos electorales, al actuar en la dirección, la organización y el control de las elecciones de manera independiente y neutral, esto es, sin dependencia e interferencia alguna de los poderes públicos y de las fuerzas políticas, tanto en su tomas de decisiones como en el ejercicio de sus actuaciones. Estos órganos son las Juntas Electorales y las ME.

Los órganos de la AE ejercen sus competencias en la gran variedad de elecciones que se celebran en España. A través de estos procesos electorales se concreta el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, derecho que se reconoce en el artículo 23 de la CE. Las distintas convocatorias electorales en las que interviene la AE como organización rectora y supervisora son (ver Tabla 5.1): las elecciones políticas en sus diferentes vertientes (elecciones a las Cortes Generales, elecciones a los Parlamentos Autonómicos, elecciones locales y elecciones al Parlamento Europeo); los procesos de referéndum en sus distintas modalidades (referéndum consultivo, referéndum constitucional, referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, referéndum para la aprobación de un estatuto de autonomía, y referéndum para la modificación de un estatuto de autonomía); y la iniciativa legislativa popular. El objeto de estudio de esta investigación se centra, sobre todo, en el papel desempeñado por los órganos electorales en las elecciones políticas.

Tabla 5.1. Procesos electorales en los que interviene la AE española

Tipo de proceso electoral	Modalidades del proceso electoral
Elecciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones Generales • Elecciones Autonómicas • Elecciones Provinciales • Elecciones Locales • Elecciones al Parlamento Europeo
Referéndum	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum consultivo • Referéndum constitucional • Referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica • Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía • Referéndum para la modificación del Estatuto de Autonomía
Iniciativa legislativa popular	

Fuente: elaboración propia.

La finalidad de este capítulo es analizar el modelo institucional actual de la AE en España, tanto desde un punto de vista estático como dinámico. La visión estática de los órganos electorales se centra en el estudio de sus características internas, la titularidad del órgano electoral, el ámbito territorial de actuación, su situación en la estructura electoral, la actividad que ejercen y su permanencia o temporalidad. La perspectiva dinámica introduce el análisis en las relaciones que se establecen entre los diferentes elementos organizativos que configuran la AE y en sus posibilidades de actuación, por lo que el ámbito de estudio se

sitúa en los principios que unifican y dan cuerpo a la organización electoral dotándola de una identidad propia, en sus principios de organización y de funcionamiento. Dentro de estos principios se destaca la independencia. Esta característica, como se ha puesto en evidencia a lo largo de esta investigación, se considera fundamental de cara a que los órganos electorales puedan llevar con eficacia su cometido institucional, el garantizar el buen desarrollo de los procesos electorales y dotar, de este modo, de una mayor calidad a la democracia en España. Si bien la independencia, objetividad o neutralidad política es un principio esencial de los órganos electorales que los distingue de los órganos gubernativos y partidistas que pueden llegar a intervenir en las diferentes fases de los procesos electorales, hay que señalar, también, que junto a la independencia existen otra serie de principios que permiten dar unidad a la organización administrativa al servicio de las elecciones, entre los que se destacan el principio de legalidad, la jerarquía, la coordinación, la transparencia, la igualdad, la eficacia y el servicio al cuerpo electoral.

Para hacer efectiva la finalidad descrita, el capítulo que se presenta se ha dividido en cuatro secciones. Se comienza por una aproximación general en la que se determina el modelo institucional actual de la AE española, el que se instaura en el año 1985 y que se mantiene vigente hasta nuestros días, no sin antes diferenciar las controversias teóricas que se originan a la hora de abordar la estructura formal al servicio de la gestión y supervisión de las elecciones en el contexto español. A continuación, desde una perspectiva estática, se exponen las características administrativas de los órganos electorales. En tercer lugar, se analiza la dimensión dinámica de la AE española, destacando los principios básicos que identifican y rigen la organización y el funcionamiento de la estructura organizativa al servicio de las elecciones en el contexto español. Estos principios de organización y funcionamiento contribuirán a diferenciar a los órganos que constituyen la AE de aquellos otros órganos que participan y colaboran con la AE, desempeñando funciones de administración y/o control en cada convocatoria electoral. Para finalizar se introduce un apartado de conclusiones finales a este capítulo.

5.1. El modelo institucional actual de la AE española

La dimensión institucional de la AE pone el acento en la estructura, en el órgano o conjunto de órganos que se crean para garantizar la limpieza del proceso electoral (Rallo Lombarte, 1997:197). A la hora de abordar la concreción de los órganos que componen la AE en España no existe un criterio unánime, sino que se destacan diversas concepciones teóricas. Estas controversias se derivan de la existencia de una multitud de órganos de procedencias distintas y de contenido funcional complementario que se activan y confluyen de manera interrelacionada en la organización y en la supervisión de las elecciones políticas española. Esta situación se ha puesto de relieve por el propio Tribunal Constitucional al

calificar a la estructura organizativa al servicio de las elecciones como “complejo orgánico”²⁵⁸.

Como se puede observar en la Tabla 5.2, las diferentes opiniones vertidas sobre los órganos que constituyen la AE en el ámbito español se pueden resumir en dos enfoques teóricos, los que defienden un modelo institucional amplio y los que abogan por un modelo institucional mínimo.

Tabla 5.2. El modelo institucional actual de la AE española. Enfoques teóricos

Enfoque teórico	Definición	Órganos de la AE
Modelo amplio	La AE se compone de todos los órganos que participan en las elecciones, con independencia de su procedencia o vinculación organizativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas Electorales ➤ Mesas Electorales ➤ Órganos de la administración gubernativa ➤ Actores procedentes de la formaciones políticas que concurren a las elecciones
Modelo mínimo o restringido	La AE se compone de los órganos desvinculados de la esfera política y creados “ad hoc” por el procedimiento electoral para llevar a cabo unos fines específicos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta Electorales ➤ Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de Delgado-Iribarren (2001), Santolaya Machetti (1999), Serena Velloso (1986), Arnaldo Alcubilla, (1994), Álvarez Conde (1993), Astarloa (1995), Cano Mata (1988), Fernández Segado (1986), García Soriano, (2000) Gómez Guillamón (1992), Gómez Gutiérrez (1997), Martínez Ruano (2001), Rallo Lombarte (1997), Satrustegui (1990) Solozabal Echevarría (1993), Torre Serrano (1990).

5.1.1. El modelo institucional amplio

El modelo institucional amplio (entre otros Delgado-Iribarren, 2001; Santolaya Machetti, 1999; Serena Velloso, 1986) interpreta que la estructura formal de la AE española se constituye por “la totalidad de sujetos que desarrollan funciones necesarias” para el desarrollo del proceso electoral (Santolaya Machetti, 1993:43). En este sentido, formaría parte de la AE cualquier tipo de órgano que colabora o participa en la gestión y/o supervisión de los procesos electoral, sin importar su procedencia o vinculación organizativa.

Esta perspectiva teórica pone el acento en la dimensión funcional de los órganos electorales, ya que para formar parte de la estructura organizativa de la AE española sólo se considera necesario y exigible el desempeño de algún tipo de actividad o función en el desarrollo de los procesos electorales. Bajo este concepto, el modelo institucional de la AE española se compondría de un entramado de órganos procedentes de distintos ámbitos organizativos y que ejercen funciones, también, diversas: las Juntas Electorales, las Mesas Electorales, los órganos de la administración gubernativa (entre otros, el Ministerio del Interior y la Oficina del Censo Electoral-OCE-) y los representantes de las fuerzas políticas que confluyen en las contiendas electorales (entre otros, los apoderados y los interventores).

Las pocas investigaciones que establecen un diagnóstico general sobre el modelo de AE imperante en diferentes países del mundo, y que han introducido entre sus unidades de

²⁵⁸ STC 154/1988, de 21 de julio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 28/1993, de 25 de noviembre, de las elecciones al Parlamento Vasco.

análisis el caso español (López Pintor, 2004, 2009; Barrientos del Monte, 2008), a la hora de clasificar a la AE española parten, también, de una perspectiva amplia. Aunque con la peculiaridad de que sólo señalan como elementos constitutivos de la AE a las Juntas y Mesas Electorales y a los órganos de la administración gubernativa y, en especial, al Ministerio del Interior.

5.1.2. El modelo institucional mínimo

La mayor parte de los estudiosos sobre la AE española se subscriben al modelo institucional mínimo o restringido (Arnaldo Alcubilla, 1994: 80-81; Álvarez Conde, 1993: 61; Astarloa, 1995: 277; Cano Mata, 1988: 395; Fernández Segado, 1986: 34; García Soriano, 2000; Gómez Guillamón, 1992: 292; Gómez Gutiérrez, 1997: 901; Martínez Ruano, 2001: 248; Rallo Lombarte, 1997: 213; Satrústegui, 1990: 98; Solozabal Echevarría, 1993: 72; Torre Serrano, 1990: 509).

En contraste con el modelo institucional amplio, el enfoque mínimo o restringido solo reconoce como componentes de la estructura electoral a los órganos que se encuentran separados o desvinculados del gobierno o de las fuerzas políticas que confluyen en las elecciones, a aquellos órganos electorales independientes, que se han creado de manera exclusiva con la finalidad de gestionar y supervisar los procesos electorales, es decir, las Juntas y las Mesas Electorales.

5.1.3. El modelo institucional de la AE española

Las élites político parlamentarias, a similitud de los que pasó en la transición política española, utilizaron una doble lógica a la hora de determinar el modelo institucional de AE que acompañaría la gestión y supervisión de los procesos electorales que se celebrasen en España a partir del año 1985. Por un lado, los actores políticos reconocieron estratégicamente que un esquema en el que el poder ejecutivo organizara las elecciones y en las que el legislativo las calificara, podía dar lugar, a situaciones de pérdida de legitimidad en las elecciones y, en consecuencia, a situaciones de crisis política (Lehoucq, 2002). Por ello, la solución previsor era crear un órgano despolitizado y autónomo que se responsabilizara de gestionar y supervisar las distintas contiendas electorales. Por otro lado, para el diseño del nuevo modelo institucional electoral se recurrió al modelo electoral anterior (1977), no sólo por ser un modelo independiente sino, también, porque su puesta en práctica, durante el difícil periodo de la transición y consolidación democrática en España, había confirmado que gozaba de una gran legitimidad institucional. Sobre todo, por su enorme contribución a afianzar las elecciones libres y justas (sin conflictos ni manipulaciones), a que todos los actores políticos respetasen las reglas del juego electoral, y a consolidar la democracia liberal representativa en el contexto español.

En la actualidad, los aspectos básicos que dan cuerpo a la estructura formal de la AE española –su misión institucional y los órganos que la constituyen– se perfilan en el procedimiento electoral del 19 de junio de 1985²⁵⁹:

“La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”

“Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales”.

(Artículos 8.1 y 8.2 de la LOREG)

El diseño institucional de la AE vigente conserva, en cierta medida, el modelo organizativo inaugurado en la transición política española (1977): las Juntas y las Mesas Electorales. Aunque en comparación con la estructura anterior se introduce una novedad significativa, la creación de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. Este nuevo órgano electoral es consecuencia directa de la vertebración del Estado en otro nivel territorial (las Comunidades Autónomas). Por tanto, como se puede apreciar en la Tabla 5.3, la AE que se implanta en España a partir de 1985 se compone por un conjunto de órganos, la Junta Electoral Central (JEC), las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma (JECA), las Juntas Electorales Provinciales (JEP), las Juntas Electorales de Zona (JEZ) y las Mesas Electorales (ME).

Tabla 5.3. La AE en España. Finalidad y estructura formal

Fin de la AE	➤ Garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, objetividad e igualdad, acorde con el principio de legalidad, según las reglas del juego previstas
Órganos de la AE	➤ Junta Electoral Central ➤ Juntas Electorales de Comunidad Autónoma ➤ Juntas Electorales Provinciales ➤ Juntas Electorales de Zona ➤ Mesas Electorales

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 8.1 y 8.2 de la LOREG

Los órganos que conforman la estructura formal de la AE española operan en todas las elecciones políticas que se celebran en España, con la excepción de las JECA que sólo ejercen sus funciones cuando se convocan elecciones autonómicas. Además, la creación de los órganos electorales autonómicos es optativa, no obligatoria, por lo que su existencia dependerá de si las diferentes Comunidades Autónomas contemplan o no esta unidad administrativa electoral como parte constitutiva de la estructura al servicio de la gestión y control de las convocatorias electorales autonómicas.

La Juntas Electorales junto con las ME son órganos “ad hoc”, han sido diseñados para cumplir un fin específico, la “misión institucional” de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con objetividad, transparencia e igualdad (Arnaldo Alcubilla, 1994:94;

²⁵⁹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE, núm. 147, de 20 de junio de 1985).

1997a:369; 1997b:172). Esta finalidad no se contemplaba en el proyecto electoral²⁶⁰, sino que su inclusión fue resultado de una enmienda presentada por el grupo parlamentaria vasco (PNV)²⁶¹ durante los debates parlamentarios que dieron lugar al marco electoral vigente. Esta iniciativa planteaba la necesidad de definir el fin de la AE, antes de su organización y su estructura y, para ello, proponía el seguir las pautas prefijadas en el modelo institucional de la transición política española. Este planteamiento tuvo muy buena acogida entre los grupos parlamentarios introduciéndose sin ningún tipo de debate en el procedimiento electoral de 1985. El consenso a la hora de definir la misión institucional de la AE puso en evidencia que todas las élites político-parlamentaria entendían y compartían el mismo criterio sobre cuál era y debía seguir siendo la finalidad de la estructura organizativa al servicio de las elecciones, y sobre la importancia de su inclusión dentro del marco regulador de los procesos electorales. De esta manera, los órganos de la AE se concibieron como instrumentos destinados a garantizar de manera exclusiva la transparencia, la objetividad y la igualdad de las elecciones, es decir, el buen cumplimiento de las reglas del juego electoral.

En resumen, que la estructural forma de la AE se encuentra, en la actualidad, configurada por un sistema de Juntas Electorales y por las ME se sustenta en tres puntos básicos.

Primero, los órganos de la AE son órganos “ad hoc” creados de manera específica para dirigir, organizar y supervisar las elecciones que se celebran en España, por lo que la enumeración de las Juntas y las ME como elementos constitutivos de la estructura formal de la organización al servicio de las elecciones se refleja en el procedimiento electoral vigente.

Segundo, “a una organización se pertenece siempre por causa de fines específicos” (Mayntz, 1990: 49). En este sentido, solo las Juntas Electorales y las ME tienen asignada, con exclusividad, “la misión institucional” de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con pleno respeto al procedimiento electoral vigente (principio de legalidad), con objetividad, con transparencia y con igualdad.

²⁶⁰ El Capítulo IV del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General hacía referencia a la AE. En el apartado primero del artículo 21 se especificaba la estructura formal de la AE, pero no su cometido institucional, al señalar lo siguiente: “*La Administración Electoral corresponde a las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como a las Mesas Electorales*” (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 120-I, de 15 de octubre de 1984)

²⁶¹ La enmienda número 141 presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) al Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, proponía un nuevo texto para el artículo 21.1 del Proyecto de Ley: “*La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad*” justificando lo siguiente: “*Antes de regular la estructura y organización electoral, es necesario proceder a definir las finalidades de la Administración Electoral. En este sentido tenemos que tener en cuenta los antecedentes legislativos del Real Decreto Ley 20/77 sobre Normas Electorales y la Ley 28/83 de Elecciones al Parlamento Vasco, que bien en la exposición de motivos, como en artículo propio, definen a la Administración Electoral*” (Entrena Cuesta, 1986: 181).

Tercero, solo estos órganos (Juntas y ME), como se verá más adelante, comparten una serie de características comunes que los define, los hace peculiares, y los diferencia de los órganos que pueden intervenir en alguna de las fases del proceso electoral (servicio de correos, Ayuntamientos, Consulados, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, entre otros). Por lo que el resto de los órganos que intervienen en la preparación o desarrollo del proceso electoral no constituyen la AE, sino que forman parte del aparato organizativo de las elecciones que actúa subordinadamente a aquélla en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas (Arnaldo Alcubilla, 1994:81). Estas características permiten distinguir a los órganos de la AE, los únicos órganos independientes del gobierno y de las entidades políticas, de todo el conjunto y aparato organizativo que participa, de alguna manera, en la gestión y supervisión del proceso electoral.

Por último, simplemente reseñar que la opinión de que la estructura organizativa de la AE en España está integrada por las distintas Juntas Electorales y las ME ha sido defendida, también, por el propio Tribunal Constitucional, al pronunciar lo siguiente:

“Juntas compuestas en su mayoría por Magistrados y Jueces y en todo caso presidida por ellos, designados siempre por insaculación (artículos 9 y siguientes LOREG), y por unas Mesas Electorales cuyos tres miembros están designados, en todo caso, por sorteo público entre la totalidad de las personal censadas en las sección correspondiente (artículo 26 LOREG)”
(STC 24/1990, de 15 de febrero)

A pesar de que todos los argumentos señalados conllevan a afirmar que el modelo institucional de la AE española se compone de las Juntas y las Mesas Electorales, tampoco se puede obviar que existen otra serie de órganos que participan y colaboran asumiendo funciones electorales en cada convocatoria electoral, ya que sin el concurso de estos órganos, la AE no podría llevar a cabo su importante misión institucional.

5.2. La dimensión estática de la AE española. Los órganos electorales como órganos administrativos

El análisis de los órganos electorales desde un punto de vista estático se centra, sobre todo, en su vertiente interna, lo que contribuye a identificarlos, de este modo, como órganos administrativos y a clasificarlos según sus características. Baena del Alcazar (1985:70) destaca una serie de variables que permiten estudiar a los órganos administrativos desde una visión estática: la titularidad del órgano, la situación en la organización, el ámbito territorial de actuación y el tipo de actividades que ejerce. Estos indicadores se han utilizado, como se resume en la Tabla 5.4, para determinar y diferenciar a los órganos electorales, aunque se ha sumado, también, una nueva variable, la permanencia o temporalidad.

Tabla 5.4. Clasificación de los órganos de la AE española

Criterio clasificador Tipo de órgano	Titularidad del órgano	Situación en la organización	Ámbito territorial	Tipo de actividad	Permanencia/temporalidad
JEC	colegiado	complejo	central	activo control consultivo	permanente
JECA	colegiado	complejo	autonómico	activo control	permanente
JEP	colegiado	complejo	provincial	activo control	temporal
JEZ	colegiado	complejo	local	activo control	temporal
ME	colegiado	simple	local	activo	temporal

Fuente: elaboración propia.

5.2.1. Titularidad del órgano electoral

La titularidad del órgano permite saber quien ostenta su representación, es decir, si dicha titularidad se ejerce por una persona física de manera individual o por todos los miembros que conforman la unidad administrativa, por un colectivo o colegio. En la Tabla 5.4 se puede observar como todos los órganos de la AE son colegiados, por lo que la titularidad recae en varias personas²⁶². La colegiabilidad de un órgano administrativo ayuda a entender algunos aspectos de sus procesos internos como es la adopción de decisiones. El “modus operandi” en la toma de decisiones de los órganos colegiados se suele desglosar en tres etapas: una primera de presentación o exposición de ideas, una segunda de deliberación, y una tercera de acuerdo. Como regla general, en este ciclo decisorio participa todo el personal de las Juntas y ME, con la excepción del personal administrativo y los asesores especializados de las Juntas Electorales que solo intervienen en las fases de presentación o de deliberación exponiendo sus ideas, y no en la votación posterior.

El carácter colegiado de los órganos electorales incide, también, en su grado de independencia. La colegialidad presenta indudables ventajas para la salvaguardia de la neutralidad que se predica en los órganos de la AE. “Es lícito suponer que un órgano colegiado puede soportar mejor las presiones, tanto de las instancias políticas como de cualquier actor interesado, que un órgano unipersonal” (Magide Herrero, 2000: 110). En este sentido, todas las Juntas Electorales funcionan de manera colegiada, lo que simboliza la existencia de un pluralismo interno en su toma de decisiones.

²⁶² Los órganos de la AE, en general, se encuentran compuestos por un presidente, un vicepresidente y varios vocales.

5.2.2. Situación del órgano en la estructura electoral

Otro de los indicadores contemplados en el análisis ha sido la situación del órgano en la organización. Esta variable permite dilucidar cuál es el grado de dependencia que se establece con respecto al órgano administrativo. En este caso, los órganos administrativos se suelen clasificar en dos tipologías: órganos simples y órganos compuestos. Los órganos simples son aquellos de los que no dependen otros órganos, y los órganos complejos son aquellos a los que se encuentran subordinadas otras unidades administrativas (Baena, 1985). Las Juntas Electorales se caracterizan por su complejidad. Esta complejidad se deriva del principio de jerarquía, principio que rige la estructura organizativa de la AE y que vertebra sus relaciones interorganizativas. Los órganos complejos suelen dirigir y controlar a uno o varios órganos inferiores. La JEC al localizarse en la cúspide de la AE encabeza la jerarquía de esta organización administrativa conformándose como un órgano complejo que dirige y controla al resto de las unidades inferiores en las que se estructura la AE (JECA, en su caso, JEP, JEZ y ME). Las demás Juntas Electorales se constituyen, también, como órganos complejos al dirigir y supervisar al órgano de la AE que se halla en el escalón inferior de la jerarquía: las JEP a las JEZ, y las JEZ a las ME. A diferencia de las Juntas, las ME son órganos simples ya que al ocupar la base de la pirámide organizativa (el último nivel administrativo) cierran el ciclo de relaciones jerárquicas y, por ello, no dirigen ni supervisan a otras unidades administrativas.

5.2.3. Ámbito territorial de actuación

Si se utiliza como criterio de clasificación de los órganos administrativos el ámbito territorial de actuación se distinguen dos tipos de órganos: los centrales y los periféricos. Estos últimos son sedes secundarias del órgano principal que suelen desempeñar la misma actividad del órgano central pero en un territorio localizado. En el modelo institucional de AE española coexisten junto con el órgano central (la JEC) un conjunto de órganos secundarios o periféricos (JECA, en su caso, JEP, JEZ y ME). La JEC radica en Madrid, tiene su sede en el Congreso de los Diputados, y ejerce sus competencias en la totalidad del territorio español. De ahí que a nivel terminológico se le denomine “central”. Las JECA solo funcionan, a diferencia de los demás órganos de la AE, en las elecciones autonómicas por lo que su ámbito territorial de funcionalidad será la Comunidad Autónoma en donde se constituyan. Las JEP se forman en la capital de provincia. Las JEZ en las cabezas de los partidos judiciales²⁶³. Por último, las ME se conforman en el ámbito local, en el territorio municipal, aunque en cada municipio dependiendo del número de electores puede

²⁶³ El partido judicial es una unidad territorial de lo judicial integrada por uno o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma provincia. De entre los municipios que conforman los partidos judiciales, uno de ellos, normalmente el más grande o en el que se abordan un mayor número de asuntos litigiosos, se denomina cabeza de partido judicial.

constituirse más de una ME. Todos estos órganos periféricos ejercen el poder electoral en su territorio y, en este sentido, dirigen, gestionan, organizan y supervisan las elecciones en este entorno geográfico, aunque bajo la supervisión directa de su superior jerárquico.

5.2.4. Tipo de actividad

Los órganos administrativos, en relación con el tipo de actividad que ejercen, pueden clasificarse en activos o de línea, auxiliares, de control, consultivos, y de asesoramiento y apoyo (staff). Los órganos activos adoptan decisiones básicas para el cumplimiento de los fines de la organización, llevan a cabo sus competencias en base a su distribución organizativa o jerárquica y constituyen la columna vertebral de la organización. Los órganos auxiliares se ocupan de la existencia y adecuación de los medios necesarios para que la organización funcione de manera eficaz. Los órganos de control revisan las decisiones de los restantes órganos. En cuanto a los consultivos son órganos normalmente colegiados y deliberantes que emiten dictamen de modo formal y solemne sobre una cuestión que les somete el órgano activo, proporcionándoles para ello el planteamiento del asunto y los elementos de juicio (Baena, 1985: 70-71). Por último, los órganos de asesoramiento y apoyo realizan actividades de estudio, análisis y demás tareas propias de asesoramiento (Ollas de Lima, 2006:18) y, a diferencia de los órganos consultivos, están continuamente presentes en la actividad del órgano de línea, formulan propuestas de manera informal sin esperar la consulta de los jefes de la organización y, sobre todo, ejercen las competencias de planificación general de la actividad (Baena, 1985: 71).

En relación con la actividad que ejercen, la mayoría de los órganos de la AE son activos y de control. Los órganos electorales son órganos activos porque todos ellos toman decisiones fundamentales que permiten garantizar que el proceso electoral se desarrolle con transparencia, objetividad e igualdad. Por otra parte, también son órganos de control porque por derivación del principio de jerarquía, los órganos superiores pueden revisar los acuerdos de los órganos inferiores. El control que ejercen las JEZ respecto a las ME es un control atenuado, ya que la actividad de las JEZ consiste en verificar, sin discusión alguna, las decisiones adoptadas por las ME. En el caso de las ME son órganos activos, pero no de control, al no poder ejercer esta competencia con ningún otro órgano inferior.

De este cuadro general se desmarca la JEC, ya que no sólo se caracteriza por ser un órgano activo y de control, sino también un órgano consultivo en materia electoral, ya que los órganos gubernativos deben presentar y oír el parecer técnico del órgano supremo de la AE antes de aprobar cualquier medida innovadora sobre el proceso electoral. En este caso, se trata de una competencia de evacuación de dictámenes muy distinta de la resolución vinculante de consultas, por cuanto aquí no se está ante ninguna técnica de supremacía, sino sencillamente ante una competencia de emitir dictamen preceptivo, de importancia

indudable, debido a la especial calificación técnica de este órgano (Pascua Mateo, 2007:93). Las materias concretas para las que se prevé esta audiencia a la JEC son los proyectos de disposiciones que, en lo relacionado con el censo electoral, se dicten en desarrollo y aplicación de la Ley Electoral o la regulación por el Gobierno de los criterios para restringir la aplicación del procedimiento especial de votación para residentes ausentes y de los sistemas alternativos que hayan de adoptarse en los países en los que no resulte posible su puesta en marcha.

5.2.5. Temporalidad o permanencia de los órganos electorales

Respecto a la temporalidad o permanencia de los órganos de la AE, la mayor parte de los órganos de la AE se caracterizan por su no continuidad en el tiempo, por ser órganos de funcionamiento discontinuo, ya que se suelen constituir al tercer día de la convocatoria electoral y suelen expirar su mandato cien días después de que se celebren las elecciones.

La JEC se constituye como el único órgano permanente que opera en todos los procesos electorales, produciéndose la renovación de su personal al inicio de cada legislatura (cada cuatro años). El carácter permanente de la JEC se suele interpretar como una medida positiva. Sobre todo, porque es conveniente que exista en la organización administrativa al servicio de las elecciones un órgano permanente que vigile y supervise todo lo relacionado con las elecciones. Es indudable que, aunque órgano permanente, su actuación también es discontinua, y muy ligada al ritmo de la realización de los procesos electorales en España (Cazorla Prieto, 1986: 116-117). En las Comunidades Autónomas donde se han creado las JECA, estos órganos se han diseñado a imagen y semejanza de la JEC, por lo que se las ha dotado, también, de continuidad en el tiempo. Más allá de estas dos excepciones la gran mayoría de Juntas Electorales (JEP y JEZ) y las ME se configuran como órganos coyunturales. Las JEP y las JEZ se constituyen el tercer día de la convocatoria electoral y se desaparecen del mapa electoral cien días después de la celebración de las elecciones. Las ME también son órganos efímeros, por lo que en cada proceso electoral se procede de nuevo a su designación²⁶⁴. Estos órganos electorales se constituyen entre los días vigésimo quinto y vigésimo noveno posteriores a la convocatoria de las elecciones y finalizan su mandato el mismo día de la votación.

La temporalidad como característica definitoria de la mayor parte de los órganos que configuran a la AE supuso un cambio relevante con respecto al modelo institucional anterior. En el procedimiento electoral de 1907 se implantó, por primera vez, una estructura formal duradera, al crearse un sistema de Juntas Electorales que tenían carácter permanente con independencia de que variaran las personas que las constituían. Con respecto a las ME, la JEC acordó en el año 1982 que los nombramientos de los miembros de estos órganos

²⁶⁴ Acuerdo de la JEC de 28 de abril de 1986 y Acuerdo de la JEC de 21 de septiembre de 1989.

electorales tuvieran duración de un año y que, por tanto, fueran válidos para los procesos electorales celebrados durante ese periodo de tiempo²⁶⁵. Ambas situaciones se mantuvieron hasta el año 1985, fecha en la que se aprueba el modelo actual de la AE española, en el que se apuesta por modelo organizativo marcadamente temporal.

A pesar de que la configuración formal de la AE refuerza la temporalidad, esta característica ha sido más que cuestionada a lo largo del tiempo. Sobre todo, porque diversas investigaciones señalan que los órganos electorales permanentes gestionan los procesos electorales con menor coste que los de duración determinada y, además, los organismos permanentes tienen mayores ventajas en términos de profesionalización y acumulación de experiencia (entre otros, López Pintor, 2004; IDEA, 2005; PNUD, 2004):

“Una administración electoral con personal permanente es costosa, y en algunos países no es realista mantener una plantilla mínima durante los intervalos entre elecciones. No obstante, en el largo plazo, y en muchas circunstancias, las comisiones permanentes son una opción más eficaz en función de costos y son muchos mejores medios de acumular conocimientos considerables en la administración electoral”
(PNUD, 2004: 12)

De este modo, la permanencia de los órganos electorales es un factor positivo no sólo para ahorrar costes en las elecciones sino también para poder afianzar el perfil profesional y especializado de sus miembros. En este sentido, hay que tener presente que el personal de un órgano permanente suele reforzar y adquirir nuevos conocimientos y experiencias durante el periodo que desempeña su cargo, lo que redundaría en su bagaje profesional. Desde esta perspectiva, el grado de conocimiento especializado y, por tanto, de profesionalización de la estructura interna de las AE, será mayor en el personal de la JEC que en el resto de los miembros de las Juntas Electorales (JEP y JEZ), ya que estas últimas son órganos efímeros.

Por otro lado, la no permanencia de las Juntas Electorales ha provocado la indefinición de la AE. Esta indefinición se sustenta en “el apriorismo de que las elecciones son un fenómeno saltuario, espaciado en el tiempo, que no justifica, por ello, el montaje de una estructura administrativa permanente” (Santamaría Pastor, 1987:201-2002). Sin embargo, este argumento peca de ciertas limitaciones, si se tiene en cuenta que en el contexto español se celebran múltiples y continuas elecciones políticas (elecciones generales, elecciones europeas, elecciones autonómicas y elecciones locales), lo que conlleva a considerar a los procesos electorales como algo más que un fenómeno temporal:

“El apriorismo (...) se encuentra desmentido por la continua sucesión de consultas electorales generales, autonómicas y locales; no bien se encuentra en fase de liquidación las resueltas de un proceso electoral cuando ya uno nuevo se encuentra en puertas”
(Santamaría Pastor, 1987:202)

En la misma línea, Martínez Ruano (2001:249) cree que sería conveniente que las Juntas Electorales tuviesen un carácter permanente, de cara a mejorar el nivel de eficacia

²⁶⁵ Acuerdo de la JEC del 15 de septiembre de 1982.

que se requiere de una administración de este tipo. La sugerencia de crear un sistema de Juntas Electorales permanentes se puso de manifiesto, también, por la propia JEC ante la Comisión de Investigación creada para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante las elecciones del 29 de octubre de 1989. En este caso, el órgano supremo de la AE entendió que la temporalidad de las JEP y de las JEZ provocaba disfunciones en el desarrollo ordinario de la JEC, ya que en los periodos de no elecciones, el órgano supremo electoral debía asumir “funciones propias de las inferiores lo que desvirtúa la configuración legal”. De este modo, la previsión de la permanencia de los órganos inferiores de la AE no perseguía la creación de burocracias permanentes, en materia electoral, sino agilizar el funcionamiento de la AE evitando, así, que la JEC llevara a cabo funciones propias de las Juntas Electorales inferiores²⁶⁶.

Es evidente que la implantación de un sistema de Juntas Electorales permanentes contribuiría a que los órganos de la AE asumieran la mayor parte de las funciones que desarrollan, hoy en día, los órganos de la administración gubernativa, por ejemplo las actividades censales, lo que redundaría, también, en una mayor especialización y profesionalidad de los miembros de los órganos electorales²⁶⁷. Mientras tanto, Arnaldo Alcubilla (2002:96) propone una solución intermedia a la temporalidad de las Juntas: “la creación de Secretarías permanentes que asegurarían dicha continuidad, en particular, en la facilitación de la documentación que pueda requerir la JEC²⁶⁸”.

En resumen, la mayor parte de los órganos que componen la estructura formal de la AE (JEP, JEZ y ME) se caracterizan por su no permanencia en el tiempo, por ser órganos efímeros. Así, la AE puede definirse como una auténtica “administración de misión”, tanto por la flexibilidad de sus estructuras, como por faltarle el carácter de permanencia de sus órganos (Pomed Sánchez, 1993: 147).

5.3. La dimensión dinámica de la AE española. Principios de organización y funcionamiento de la AE

En términos generales, la AE constituye un sistema, “un todo integrado por elementos que guardan entre sí una relación recíproca. La naturaleza especial de sus respectivos elementos, su modelo de ordenación y las relaciones entre ellos condicionan la

²⁶⁶ Informe de la JEC a la Comisión de Investigación sobre los problemas detectados en la aplicación de la LOREG y normativa complementaria.

²⁶⁷ Torre Serrano ha puesto en evidencia los inconvenientes provocados por la temporalidad de las JEP y JEZ en cuanto a la especialización de su personal: “la no disponibilidad de un personal especializado en las correspondientes tareas por parte de las correspondientes Juntas Electorales, las cuáles no cuentan en modo alguno con un personal permanente a su servicio” (Torre Serrano, 1990: 520).

²⁶⁸ Este autor ha mantenido esta misma opinión en otra de sus publicaciones al afirmar que: “Esta coyunturalidad crea graves distorsiones de funcionamiento derivadas de esa falta de continuidad, dificultades que, a mi juicio, son fácilmente salvables mediante la creación de Secretarías permanentes en las Juntas Electorales Provinciales y de Zona” (Arnaldo Alcubilla, 1994: 85).

peculiaridad concreta de un sistema” (Mayntz, 1990: 53). La AE entendida como un sistema centra el análisis en la dimensión dinámica de sus órganos electorales, en sus principios de organización y funcionamiento.

La AE se estructura en varios niveles organizativos vertebrados por ámbito territorial: la JEC, las JECA (en el caso de elecciones autonómicas), las JEP, las JEZ y las ME. El conjunto de órganos que configuran la AE española comparten una serie de características o principios comunes que rigen su organización y funcionamiento, y que, en la práctica, se suelen desarrollar de manera interrelacionada. Estos principios se han diseñado con la intención de dar cumplimiento a su importante misión institucional, garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo de acuerdo con el procedimiento electoral previsto, respetando, ante todo, los principios de transparencia, objetividad e igualdad. Por ello, a través de estos principios, los órganos de la AE adquieren una entidad propia que los define y los diferencia del resto de órganos que intervienen o participan en los procesos electorales (Ministerio del Interior, Ayuntamientos, OCE, apoderados, interventores, entre otros).

El elenco de principios que rigen la organización y el funcionamiento de la AE española suele variar de unos autores a otros, aunque la gran mayoría de ellos suelen poner el acento en los siguientes: la independencia, la judicialización, la especialización, la no permanencia, la jerarquía (Arnaldo Alcubilla, 1997:371-373; Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995:277-278; García Soriano, 2000; Delgado-Iribarren, 2001: 85-96-97) y el principio de legalidad (Martínez Ruano, 2003: 144; Rallo Lombarte, 1997:231-243; Solozabal Echevarría, 1993:63-80). Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) ha proporcionado una serie de directrices generales, denominadas *Código de conducta para una AE ética y profesional*, que hacen referencia a los principios generales que deben acompañar el funcionamiento de los órganos electorales: el respeto a la ley (principio de legalidad); la independencia y neutralidad; la transparencia; información exacta y accesible – la minuciosidad-; y la orientación de servicio público (IDEA, 1996: 9) .

Teniendo en cuenta cada una de las dimensiones enunciadas y las peculiaridades del modelo institucional español se pueden diferenciar una serie de principios que rigen tanto la organización como el funcionamiento de la AE en España y que se recogen en la Tabla 5.5. En particular, los principios de organización vertebran la estructura formal de la AE, dando unidad a la organización electoral. Los criterios que articulan el modelo electoral español son la jerarquía, la coordinación y la eficacia. Junto con los principios de organización, en la AE existen otras reglas que enmarcan el funcionamiento de la organización administrativa, “el deber ser de la administración” (Baena, 1986:86). En este caso, los principios generales que guían la actuación de la organización administrativa al servicio de la dirección, organización y supervisión de las elecciones, serían la eficacia, la

transparencia, la objetividad o independencia, el principio de legalidad, la igualdad y el servicio a los electores.

Tabla 5.5. Principios de organización y funcionamiento de la AE española

Principios de organización	Principios de funcionamiento
<ul style="list-style-type: none"> ➤ La jerarquía ➤ La coordinación ➤ Eficacia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El principio de legalidad ➤ La eficacia ➤ La independencia, neutralidad y objetividad ➤ El principio de transparencia ➤ El principio igualdad ➤ El servicio a los electores

Fuente: elaboración propia.

5.3.1. La jerarquía

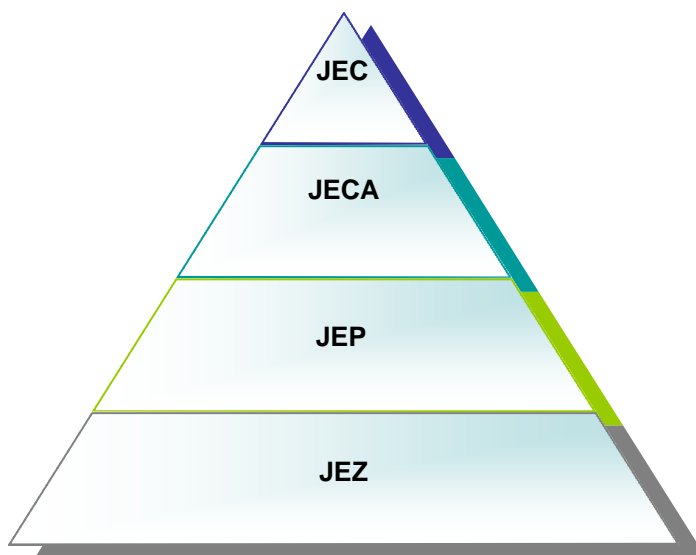
El principio de jerarquía se ha considerado tradicionalmente como uno de los pilares básicos de la organización administrativa al asociarse con en el modelo burocrático weberiano. Como principio general de organización supone la existencia de una estructura organizativa piramidal en la que se van ordenando los distintos empleos y órganos; dentro de este esquema organizativo, el concepto se funcionaliza pasando a significar la correlación entre los términos de autoridad y obediencia (Álvarez Rico, 1986:111). La jerarquía permite mantener la cohesión de la estructura administrativa para que responda a un impulso común y distribuye a lo largo de la cadena de mando la responsabilidad por la actuaciones de la administración (Ollás de Lima, 2006:21). De esta manera, la jerarquía mantiene la unidad de acción y la coherencia con vista a la consecución de los fines de la organización.

El estudio de la jerarquía en las organizaciones administrativas se puede enfocar desde dos perspectivas complementarias: la jerarquía organizativa y la jerarquía funcional. Desde una perspectiva organizativa (jerarquía organizativa), el análisis se sitúa en la ordenación vertical de los órganos administrativos escalonados de arriba abajo en niveles o rangos. Desde una visión funcional (jerarquía funcional), la noción se centra en la relación existente entre dos órganos situados en niveles distintos, lo que se traduce en el poder mando del superior y en el deber de obediencia del inferior. En el primer supuesto, la jerarquía describe una imagen estática de la estructura organizativa por dentro, y en el segundo, el concepto de jerarquía asume una vertiente más dinámica centrada en la interacción que se deriva de las relaciones jerárquicas. Estas dos perspectivas suponen distintas caras de una misma moneda, enfoques que deben tenerse en cuenta para un estudio integral de la jerarquía en la AE.

La AE recoge el principio de jerarquía como elemento vertebrador interno, como principio que actúa sobre sus relaciones interorganizativas. La formalización de la jerarquía se ha llevado a cabo mediante la estructuración vertical o piramidal de los órganos electorales (ver Figura 5.1). En concreto, las Juntas Electorales constituyen un auténtico

sistema jerárquico. La JEC ocupa la cúspide de la pirámide. En un segundo nivel jerárquico se sitúan las JECA, en el caso de que se celebren elecciones autonómicas. El tercer y cuarto escalón corresponde respectivamente a las JEP y a las JEZ.

Figura 1. Estructura jerárquica de los órganos de la AE



Fuente: elaboración propia.

La jerarquía supone la existencia de unos órganos complejos. A estos órganos se les atribuye distintos tipos de tareas que realizan según su situación en los diferentes escalones en que se distribuye la organización. Esta imagen vertical de la organización indica, también, cómo se desarrollan los flujos de información interna entre los órganos de la AE, produciéndose una “doble corriente de información que va desde los órganos superiores a los inferiores y a la inversa” (Baena, 1984: 73), lo que sitúa el análisis en la vertiente funcional de la jerarquía.

La jerarquía funcional consiste, a grandes rasgos, en la capacidad de mando o de dirección que tienen los órganos superiores respecto al funcionamiento de los inferiores. El desarrollo del poder de mando en el sistema de Juntas Electorales permite que las Juntas superiores emitan instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas inferiores²⁶⁹. La obligación expresa de acatar las instrucciones de los órganos superiores refuerza y reafirma, sobremanera, la aplicación del principio de jerarquía en la AE. Por otro lado, las Juntas Electorales superiores resuelven las consultas efectuadas por las Juntas de inferior categoría organizativa, consultas que tienen un carácter vinculante.

²⁶⁹ Así lo exige el procedimiento electoral (ver artículos 19.1.c y 19.3.a de la LOREG) y la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común* en donde se señala que: “Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio”.

El grado de jerarquía se analiza, también, viendo la capacidad que tienen los órganos superiores para incidir en el nombramiento, designación y cese de los órganos inferiores. La intervención de los órganos superiores en el nombramiento y designación del personal de los órganos inferiores se desarrolla de la siguiente manera. La JEC solo tiene autoridad para nombrar de manera formal a dos vocales (los no judiciales) de los cinco que componen las JEP, ya que los agentes legitimados para designar a estos vocales de las JEP son los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito correspondiente. Con carácter residual, la JEC puede ejercer como órgano de designación, siempre y cuando, no se haya producido una propuesta conjunta de los representantes de los partidos políticos. Este mismo procedimiento se repite, por parte de las JEP, en la designación y en el nombramiento de los vocales no judiciales de las JEZ. Además, las JEZ no intervienen en el nombramiento ordinario del personal de las ME salvo dos excepciones. En el caso de que la ME no se constituya en la fecha fijada, siendo así la JEZ la que procede a la designación de sus miembros, y cuando algún miembro de la ME no puede acudir al desempeño del cargo, por lo que la JEZ nombra al suplente, si no hay tiempo suficiente para comunicar la sustitución al suplente oficial. De este modo, la participación de los órganos de la AE en la designación y en el nombramiento de los órganos inferiores es bastante residual, es decir, se lleva cabo por defecto del procedimiento de designación ordinario.

Sobre la autoridad de los órganos electorales superiores para poder cesar al personal de los órganos inferiores, esta competencia jerárquica no se lleva a cabo por ningún órgano de la AE, ya que el personal de las Juntas Electorales goza de “inamovilidad²⁷⁰” en el cargo. Por ello, los miembros de las Juntas solo pueden ser suspendidos por delitos o faltas, previo expediente abierto por la Junta superior mediante acuerdo de mayoría absoluta de sus componentes. Aunque la JEC puede acordar la suspensión de sus propios miembros.

En el modelo institucional de la AE española, el poder de mando de los órganos superiores con respecto a los inferiores se vislumbra, también, a través del ejercicio del control jerárquico. En una estructura jerárquica los órganos superiores no solo dirigen la actividad de los inferiores, mediante la emisión de instrucciones sino también supervisan o controlan su actividad. En este sentido, los órganos superiores pueden revocar de oficio las decisiones de los órganos inferiores cuando sean contrarias a su interpretación normativa. Además, los órganos electorales superiores están capacitados para unificar los criterios interpretativos de la normativa electoral de los órganos inferiores. Incluso los acuerdos de la AE son recurribles ante el órgano de superior categoría que solventará el asunto en un plazo de cinco días a contar desde su interposición, contra cuya resolución no se contempla

²⁷⁰ En el capítulo 8, “El personal rector de la Junta Electoral Central”, se hace una aproximación conceptual a la inamovilidad del personal de la AE.

ningún tipo de recurso administrativo o judicial. En todo caso, los poderes del superior jerárquico sobre los actos del inferior no tienen la amplitud que se piensa generalmente, se suelen reducir, en el mejor de los casos, a un control de legalidad de los actos concretos sin que ello lleve a conclusiones de carácter global ni a profundizar sobre problemas organizativos (Groshens, 1956:15).

Mención especial merecen las ME, ya que a diferencia del sistema jerárquico que caracteriza a las Juntas Electorales, estos órganos tiene atenuada su vinculación jerárquica funcional. Este hecho se reafirma si se aborda las relaciones jerárquicas que mantienen las ME con sus órganos superiores. Las Juntas Electorales solo pueden intervenir en el desarrollo de las actividades de las ME de dos maneras. Por un lado, las JEZ se encargan de supervisar la formación de las ME. Por otro, la JEC revisa el manual de instrucciones destinado a los miembros de las ME. Además, los acuerdos de las ME solo pueden ser inspeccionados excepcionalmente por las Juntas en el supuesto de que existiese error material o de hecho o aritmético²⁷¹.

Este mapa de jerarquía atenuada ha llevado a considerar a las ME como órganos “soberanos²⁷²” e independientes del resto de los órganos de la AE (Gómez Gutiérrez, 1993: 912; Serena Velloso, 1986: 222). Sin embargo, las ME están sujetas al principio de legalidad, al igual que cualquier órgano de la AE, es decir, deben aplicar estrictamente la ley, y son las Juntas Electorales quienes al dictar instrucciones y resolver consultas vinculan de forma tácita a las ME quedando así sujetas al esquema jerárquico funcional de la AE (Martínez Ruano, 2003: 145; Rallo Lombarte, 1997:234).

Al hilo de lo señalado, se concreta que los órganos de la AE se estructuran de manera jerárquica. La jerarquía es una nota distintiva importante de la AE y, por consiguiente, no pueden considerarse parte de la misma la multitud de titulares de otras funciones públicas que colaboran en la preparación y en la celebración de las elecciones, aunque todos están sometidos al poder disciplinario de las Juntas Electorales (Satústregui Gil-Delgado, 1990: 99).

5.3.2. La coordinación

La coordinación, al igual que la jerarquía, es uno de los principios de organización esenciales de las administraciones burocráticas. En este sentido, Mooney (1958: 54)

²⁷¹ “En caso de que en alguna Mesa hubiera actas dobles y diferentes o cuando el número de votos exceda al de los electores que haya en la Mesa según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, con la salvedad del voto emitido por los Interventores, la Junta tampoco hará computo de ellas, salvo que existiera error material o de hecho o aritmético, en cuyo caso procederá a su subsanación” (artículo 105.4 de la LOREG, introducido por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo).

²⁷² En este sentido se ha expuesto lo siguiente: “todo el proceso electoral está presidido por un principio indiscutible, el principio de soberanía de la Mesa Electoral” (Gómez Gutiérrez, 1993: 912); y “la soberanía de la Mesa aparece declarada, en términos rotundos, en el número 1 del artículo 106 de la Ley (...)” (Serena Velloso, 1986: 222).

considera a la coordinación como el principio central y más importante de las organizaciones, al ser un concepto que recoge y contiene a todos los principios organizativos, “un término que expresa los principios de la organización *in toto*”.

Se entiende por coordinación “aquel principio que tiene por objeto conseguir mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad de cometidos o lagunas, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios” (Ortiz Díaz, 1961). De esta completa definición se deducen varias cuestiones básicas. En primer lugar, la coordinación es un concepto interrelacionado con varios de los principios de organización y funcionamiento de las administraciones burocráticas, entre los que se destaca la jerarquía, la eficacia y la eficiencia. En segundo término, la coordinación es un principio interorganizativo fundamental de cara a corregir los roces de competencia entre los distintos órganos que componen una estructura formal, ya que dota al sistema administrativo de la armonía necesaria para llevar a cabo sus cometidos. En relación con esta segunda acepción la coordinación “implica distribuir racionalmente las tareas entre los órganos de modo que funcionen eficazmente” y la existencia de alguien con poder suficiente que asuma la “continua tarea de solución de conflictos y armonización de las actuaciones de los órganos administrativos” (Baena, 1984: 93).

Como se ha puesto en evidencia, la coordinación y la jerarquía son dos principios organizativos interrelacionados. La coordinación se asegura en las organizaciones administrativas a través de la jerarquía (Olías de Lima, 2006: 22) al formar parte de las tareas de mando o dirección (Álvarez Rico, 1986:89). De esta manera, el órgano que dirige o ejerce la autoridad formal en la organización es el que asume, al mismo tiempo, la potestad de coordinación mediante la emisión de instrucciones, directrices, etcétera.

La JEC como órgano supremo de la AE se constituye como máxima autoridad en el ejercicio de la potestad de coordinación con respecto al entramado organizativo electoral. La potestad de coordinación del órgano central de la AE se lleva a cabo tanto a nivel interno como externo. La JEC lleva a cabo la coordinación interna con respecto a los órganos que constituyen la estructura electoral. En su vertiente externa, la coordinación se ejerce en relación con aquellos órganos (administración gubernativa y representantes de los partidos políticos) que desempeñan actividades electorales de gestión y/o supervisión, pero que no se encuentran inmersos en la estructura formal o jerárquica de la AE, aunque dependan funcionalmente de ésta, en la práctica.

Por parte de la AE los mecanismos de coordinación más utilizados han sido “la supervisión directa” y “la normalización de procesos” (Ramíó, 1999:52). Estos instrumentos

han permitido que las unidades administrativas superiores coordinen y controlen las actividades realizadas por los órganos electorales inferiores. La supervisión directa basa el contenido de la coordinación en el seguimiento y la responsabilización del trabajo del órgano superior con respecto a los inferiores, principio que ha regido la coordinación interna de los órganos que componen la estructura de la AE. La normalización de procesos se ha ejercido con todos aquellos actores electorales que participan o interviene en el proceso electoral, tanto internos (órganos de la AE) como externos (instancias gubernativas –Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral, Ayuntamientos, entre otros- y representantes de los partidos políticos –apoderados, interventores, representantes de las candidaturas, representantes generales, entre otros-). En este caso, en cada convocatoria electoral se ha estructurado de manera rigurosa el programa de trabajo, lo que ha contribuido a reducir la necesidad de comunicación con y entre los órganos subordinados a la JEC.

Por último, simplemente destacar que la coordinación y la cooperación entre todos los actores involucrado en el proceso electoral es una medida de suma importancia en vistas de que las elecciones se desarrollen con eficacia. Sobre todo, porque los procesos electorales son complejos, no sólo por la celeridad con que se celebran las elecciones y la enorme cantidad de recursos que se necesitan para poder llevarlas a cabo, sino también por fragmentación que se evidencia ante la existencia de una multitud de órganos electorales de diversa procedencia y funcionalidad, que confluyen y se activan con el objetivo de colaborar o participar, en diferente grado, en la organización y supervisión de los procesos electorales.

5.3.3. La eficacia

La razón de ser de cualquier estructura formal es permitir o facilitar la consecución de unos objetivos (Fernández-Ríos y Sánchez, 1997). Por ello, una organización se considera eficaz “si realiza el objetivo específico al que se dirige” (Barnard, 1959). La eficacia es un concepto que tiene una relación estrecha con la eficiencia –entendida con la relación existente entre los resultados obtenidos y los medios empleados para conseguirlos- y la efectividad -grado de satisfacción respecto a los resultados obtenidos- (Sallán, 2001:31). De este modo, la eficacia afecta tanto a la organización administrativa como a su actividad funcional. En ambos casos, la eficacia es un principio “guía u ordenador de los demás, que sin éste serían efectivamente contradictorios y neutralizantes entre sí, con el solo límite del principio de legalidad” (Álvarez Rico, 1986: 167).

a) La eficacia como principio de organización

Desde una dimensión organizativa, la eficacia hace referencia al diseño de estructuras organizativas eficaces que permitan el desarrollo de los objetivos previstos. En este sentido, la eficacia organizativa significa la existencia de una armonía, de una cierta

racionalidad, entre la institución diseñada (en la concepción de su estructura, procedimientos y recursos) y los fines u objetivos generales y específicos que se intentan cumplir. En el caso concreto de la AE española si bien el diseño institucional ha recogido una serie de mecanismos destinados a garantizar la independencia de los órganos electorales, como se verá en otro de los epígrafes de este capítulo, en vistas de que las elecciones se celebren con igualdad, transparencia y dentro de la legalidad electoral, por otro lado, en el diseño institucional se destacan, también, una serie de déficits que repercuten en el buen desarrollo de los objetivos previstos.

Algunos de estos puntos débiles, en el diseño de la AE española, se han resaltado, con anterioridad, en especial, los problemas derivados de la existencia de una estructura formal mayoritariamente temporal. Sin embargo, junto con las incidencias provocadas por la temporalidad, a los órganos electorales se les suma, además, la falta de recursos o medios para llevar a cabo su importante misión institucional (Torre Serrano, 1988; Informe de la JEC a la Comisión de Investigación para esclarecer las irregularidades del proceso electoral del 29 de octubre de 1989). En este sentido, los recursos asignados a los órganos electorales, tanto humanos como materiales, han resultado, en algunos casos, insuficientes de cara a que puedan realizar de una forma eficaz sus amplios cometidos funcionales. El déficit de recursos en las Juntas Electorales ha llevado a calificar a estos órganos electorales como piezas de “un fenómeno in fieri” de un “proceso inacabado”. Santamaría Pastor (1987), así lo expuso, al señalar lo siguiente:

“(...) Cuando hablamos de las Juntas como Administración Electoral estamos aludiendo, en realidad, a un fenómeno in fieri, a un proceso inacabado. Las Juntas Electorales son, en la actualidad, verdaderos gigantes con pies de barro, con poderes omnímodos sobre el desarrollo del proceso electoral, pero carentes de infraestructura personal y material propia, caballeros sin lanza ni caballo, generales sin ejército, las Juntas ofrecen una imagen de menesterosidad y dependencia de los que la Administración tenga bien a proporcionarles (...)”
(Santamaría Pastor; 1987:201)

b) La eficacia como principio de funcionamiento

Por otro lado, la eficacia como principio de funcionamiento hace referencia a la capacidad de una institución para satisfacer una serie de objetivos (Jáuregui, 1994). De este modo, las organizaciones son eficaces cuando son capaces de alcanzar sus metas (Etzioni, 1965). Si esta premisa se traslada al ámbito electoral, la AE se considerará eficaz, siempre y cuando, logre los objetivos para los que se ha constituido. El modelo institucional de la AE española se origina con la finalidad de garantizar que las elecciones se celebren sin ningún tipo de manipulación ni interferencia que pueda desvirtuar tanto la opinión de los electores emitida a través del sufragio como interferir en la libre concurrencia de los contendientes políticos en la lucha electoral. De esta manera, la AE contribuye a asegurar una de las

funciones principales de las elecciones, el garantizar la legitimidad²⁷³ del propio sistema político democrático representativo (Carreras y Vallès, 1977). En consecuencia, una institución electoral será eficaz cuando las elecciones sean percibidas por la sociedad como legítimas, cuando no existan dudas que ponga en tela de juicio el funcionamiento ordinario del sistema y de los mecanismos electorales y, por último, cuando los ciudadanos, en general, y todos los actores políticos, en particular, confían en que las elecciones se han ajustado a las reglas del juego, que se han desarrollado con transparencia, igualdad y objetividad.

Eficacia y legitimidad son, por tanto, dos conceptos interrelacionados que afectan a la estabilidad de cualquier sistema político democrático²⁷⁴, ya que un régimen político “aumentará su grado de aceptación en función de su mayor o menor eficacia” (Jáuregui, 1994:34). En sentido contrario, el derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo periodo, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo (Lipset, 1988:69 y 70). Asimismo, cuando un régimen pierde legitimidad, es probable que en igual proporción pierda eficacia (Korstanje, 2007: 57).

En definitiva, si la AE no es eficaz, si no consigue los objetivos para los que se constituye, las elecciones no serán consideradas legítimas, dando lugar, no sólo al cuestionamiento de los comicios sino, también, del propio régimen político democrático representativo.

5.3.4. El principio de legalidad

“La democracia verdadera reside en el denominado Estado de Derecho, cuya característica esencial consiste en que todo poder- y también toda libertad individual- rige su comportamiento por normas jurídicas. Todos los actos de poder están reglados. Incluso los actos de poder más discrecionales están controlados y sometidos a la finalidad del ordenamiento jurídico” (Carro Martínez, 1983:192). Esta “sumisión del Estado al Derecho, juridiza y racionaliza la vida pública” (Baena, 2000: 47).

En consecuencia, todas las actuaciones públicas están sometidas al principio de legalidad de la administración como base fundamental del Estado de Derecho. Este principio se articula tanto desde una perspectiva general (todos los poderes públicos, incluida la administración están sometidos al principio de legalidad) como específica (la propia administración mediante distintos dispositivos constitucionales y legales debe garantizar este sometimiento) (Ramió, 1999:224). El fundamento de este principio radica en la propia concepción y naturaleza del Estado de Derecho y en su propósito central que consiste en

²⁷³ Lipset hace una aproximación al concepto de legitimidad al señalar que: “la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” (Lipset, 1988: 67).

²⁷⁴ A este respecto Lipset añade también como variable importante para la estabilidad de cualquier democracia “el desarrollo económico” (Lipset, 1988:67).

instrumentalizar el mecanismo de protección y garantía de los bienes y valores superiores que a la sociedad le interesa salvaguardar.

La AE tiene por finalidad garantizar en los términos de la ley electoral la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. La misión institucional de la organización electoral especifica, con bastante claridad, que sus actuaciones deben ajustarse a lo descrito en el marco normativo que rige los procesos electorales. Por ello, los órganos de la AE, al igual que todas las administraciones públicas, se rigen por el principio de legalidad en su actuación. Quiere ello decir que su función es de estricta aplicación del procedimiento electoral vigente, correspondiéndole con carácter exclusivo las competencias que el marco normativo regulador de los procesos electorales les atribuye. Así dispone no de un apoderamiento genérico que la habilita a adoptar cualquier intervención reguladora del proceso electoral, sino de facultades tasadas, atribuciones concretas, a entender, es cierto, de acuerdo con la finalidad institucional que le es propia (Solozabal Echevarría, 1993: 74)

En este sentido, el sometimiento estricto de la AE al ordenamiento jurídico restringe su margen de discrecionalidad y facilita, al mismo tiempo, su control jurisdiccional. Ahora bien, la propia ambigüedad y vaguedad de la normativa electoral implica una interpretación extensiva de las competencias de las AE y abre la puerta a que ésta, dada su naturaleza expansiva, tienda a realizar actividades no tasadas que deberán someterse, en todo caso, a los principios constitucionales y legales que informan su funcionamiento (Martínez Ruano, 2003: 146; Rallo Lombarte, 197: 242).

5.3.5. El principio de transparencia

Las organizaciones transparentes suelen identificarse con una “casa de cristal”²⁷⁵, metáfora que remarca su apertura hacia el exterior, entorno al que se exponen sin tapujos. Si esta imagen se aplica al ámbito de las administraciones públicas, el reconocimiento del principio de transparencia supone un cambio sustancial de sus modelos organizativos, al pasar de una administración burocrática, vertical, oscurantista, cerrada y desconfiada con el entorno²⁷⁶, a una administración dialogante, consensual, flexible y más próxima, una administración que inspira más confianza y que contribuye, por ello, a la reconciliación del Estado con sus ciudadanos (Cotino Hueso, 2003: 34-35; Chidiac, 2003:12; y Rodríguez-Arana, 1995:449).

Por tanto, la transparencia como principio de funcionamiento de las administraciones públicas evidencia dos cuestiones básicas: una apertura de las organizaciones públicas hacia el exterior, hacia los ciudadanos; y un reforzamiento de la legitimidad administrativa.

²⁷⁵ Denominación empleada en 1908 por el Diputado italiano Filip Turati (Arena, 1993:10).

²⁷⁶ El principio de transparencia rompe con el modelo burocrático weberiano en el que se reconoce que: “la burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y actividad frente a críticas” (Weber, 1964: 744-745).

La transparencia como apertura significa que las organizaciones administrativas mantienen abiertos sus circuitos de información y comunicación con los ciudadanos en dos sentidos, manteniendo una política informativa activa y permitiéndoles la accesibilidad a la información. En el primer caso, la información emitida suele versar sobre qué hace la administración (objetivos, normas, directivas, circulares, entre otros contenido informativos), sobre cómo lo hace (actuaciones que motivan las decisiones –por ejemplo, órdenes de día y actas de los órganos colegiados-, fases en el proceso de implantación de los servicios públicos), y sobre quienes lo hacen (actores involucrados y nivel de responsabilidad). Con respecto al acceso a la información, las administraciones transparentes incentivan la interacción con los ciudadanos permitiéndoles consultar el estado de tramitación de sus demandas o expedientes. De esta manera, mediante la articulación del principio de transparencia la administración pública rinde cuentas de sus actuaciones a los ciudadanos, y como consecuencia, legitima su existencia. Esta última cuestión conlleva al tratamiento de la transparencia como fuente de legitimidad administrativa.

La transparencia adquiere una clara función legitimadora de la actuación de las administraciones, ya que mediante su materialización las organizaciones públicas rinden cuentas de sus actuaciones a los ciudadanos, y los hacen partícipes de su vida interior, “no solo de los resultados y de las actividades, sino de la forma en que se actúa con el objeto de evitar irregularidades o, simplemente, que no se utilicen los recursos de forma eficiente” (Ballard y Ramió, 2000: 527). Así, la transparencia como instrumento de rendición de cuentas y fijación de responsabilidades permite la aproximación del ciudadano al funcionamiento interno de las administraciones públicas, lo que genera la credibilidad y la confianza de la ciudadanía hacia la acción pública. Además, el que los ciudadanos puedan acceder a la información supone dotarlos de recursos suficientes para comprobar si las actuaciones de una administración pública son llevadas a cabo con eficacia y eficiencia, y si se someten a la legalidad, lo que redundará en la imagen de social de esa institución y, en consecuencia, en su percepción o no como legítima. En este sentido, la transparencia se convierte en un “mecanismo de control externo de la administración pública”, control ejercido por la sociedad y en un “instrumento de garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad, de buena administración” (Cotino Hueso, 2003:36-37).

En el entorno de las elecciones, a la AE española le corresponde garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, objetividad e igualdad. Por ello, la transparencia se destaca como uno de los principios reguladores del funcionamiento del modelo institucional español y de cualquier estructura destinada a gestionar y supervisar las elecciones (IDEA, 1998). Como se ha señalado la transparencia implica la apertura de la organización con su entorno, con el que se entablan tanto relaciones unidireccionales (información) como bidireccionales (comunicación). En la actualidad, la AE española ha

articulado sus relaciones externas en dos sentidos: difundiendo información actualizada y de interés sobre la gestión y la supervisión de las elecciones; y facilitando el acceso a la documentación electoral a todos aquellos electores que solicitan su consulta.

Las elecciones llevan consigo la puesta en práctica de un conjunto de actuaciones bastante complejas y sujetas a la celeridad en el tiempo (plazos muy cortos). Por ello, el que la AE abogue por una política informativa asociada a las elecciones facilita, sobremanera, el buen desarrollo del proceso electoral, contribuyendo tanto a su eficacia como a su eficiencia. En este sentido, las actuaciones llevadas a cabo por la AE no han consistido simplemente en difundir la información normativa vinculada a las elecciones (ley electoral, reales decretos sobre normas electorales, jurisprudencia electoral, entre otras), sino también en simplificarla y en hacerla entendible a los ciudadanos, para lo que ha contado con el apoyo y la colaboración de algunos órganos de la administración gubernativa. Como muestra palpable, al comienzo de cada convocatoria electoral la AE en conjunción con el Ministerio del Interior diseña y difunde (utilizando como canal informativo las páginas webs de los respectivos organismos) un calendario electoral. En este calendario se recogen por orden cronológico las fases, las actuaciones, las fechas de ejecución, y los actores involucrados en la gestión del proceso electoral desde su inicio (publicación del Real Decreto de convocatoria en el BOE) hasta la constitución del nuevo gobierno. De esta manera, la organización al servicio de las elecciones, difunde información útil, sencilla, fácilmente comprensible y aplicable sobre el ciclo electoral. Esta información puede resultar de gran utilidad no solo a los ciudadanos, en general, sino también a los diferentes tipos de actores electorales entre los que se destacan los siguientes: los partidos políticos, ya que en el calendario electoral se recopila de una manera sistematizada información de parte de las actividades que tienen que llevar a cabo en cada proceso electoral, en concreto, información y plazos que afectan a sus representantes electorales (apoderados, interventores, representantes generales y de las candidaturas, y administradores generales y de las candidaturas); las JEP y las JEZ, ya que debido a su carácter temporal, se constituyen con cada convocatoria electoral y por la naturaleza de sus funciones (supervisión y control electoral) deben manejar, en poco tiempo, un proceso complejo en el que intervienen de manera activa; y para aquellos órganos de la administración gubernativa que participan, también, en algunas de las fases que componen el ciclo electoral (Ayuntamientos, OCE, entre otros).

En su labor de difusión informativa, la AE ha ido incorporando nuevas herramientas que han permitido sensibilizar e instruir a los ciudadanos que componen algunos órganos electorales (ME) en el funcionamiento de la gestión electoral. En este caso, se ha diseñado y difundido un manual de instrucciones para el personal de las ME. Este manual pecó, en sus inicios (1979), de un excesivo tecnicismo (el manual era una transcripción literal de la normativa electoral) lo que desvirtuaba su objetivo inicial, servir de apoyo informativo a los

miembros de las ME. Sin embargo, a partir del año 1991 se produce un giro importante en su contenido al optar por su simplificación. En la actualidad se cuenta con un manual de instrucciones que contempla de una manera sencilla y comprensible cuál debe ser el plan de actuación de aquellos ciudadanos que son designados y que constituyen la estructura interna de las ME.

Por otro lado, una aplicación plena del principio de transparencia lleva consigo que la organización administrativa despliegue al máximo no solo sus canales de información sino también que se articulen vías de comunicación con sus agentes externos. En este caso, la AE no solo ha mantenido informados a los ciudadanos sobre el qué, el cómo y el quién de las elecciones, sino que les ha permitido el acceso a los documentos electorales (no confidenciales) que se encuentran en su poder y, además, ha trascendido de su papel como mero agente informativo para pasar a convertirse en un interlocutor con los ciudadanos, al contemplar la posibilidad de que los ciudadanos puedan entablar relaciones con los órganos electorales para consultar temas relacionados con las elecciones en curso.

Las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) han contribuido, sobremanera, a mejorar la gestión de la información y comunicación en las administraciones públicas, en general, y en la AE, en particular. En este sentido, la UIP –organización internacional interestatal vinculada a la ONU- ha recomendado a sus Estados miembros de que se sirvan de estas herramientas con el objeto de “mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actividades y comunicarse mejor con los electores²⁷⁷”. De este modo, las NTIC se han utilizado como recursos estratégicos para lograr no solo una mayor difusión informativa sobre los procesos electorales sino, también, para mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a la documentación electoral. Las NTIC han permitido acercar los procesos electorales a los ciudadanos, al favorecer su accesibilidad en tres sentidos (Pastor Albaladejo, 2008:117): el acceso a la información electoral sin tener que desplazarse (accesibilidad espacial); la consulta de temas electorales sin restricciones de día y hora (accesibilidad temporal); y la obtención de la información necesaria en un mismo lugar y de manera uniforme, lo que disminuye las distorsiones del mensaje (accesibilidad en el proceso). En la actualidad, la JEC es el único órgano electoral que cuenta con una página web, mediante la utilización de este canal los ciudadanos pueden llegar a consultar y descargar información relacionada con las elecciones y, también, sobre sus procesos internos, las decisiones adoptadas y su motivación, en concreto, acuerdos, instrucciones y sesiones celebradas.

²⁷⁷ Resolución aprobada por unanimidad en la 109ª Asamblea de la UIP, Ginebra, 3 de octubre de 2003: “La contribución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la buena gestión pública, el perfeccionamiento de la democracia parlamentaria y el manejo de la mundialización”.

Además, la aplicación por parte de la AE del principio de transparencia en la gestión y supervisión de las elecciones supone una predisposición de la organización administrativa a rendir cuentas de sus decisiones y de sus actuaciones, lo que revierte de una manera positiva en la percepción que tienen los ciudadanos con respecto al sistema político democrático representativo. Sobre todo, porque la transparencia evita las posibles discrecionalidades y manipulaciones electorales, y contribuye al crecimiento de la legitimidad del sistema político. Además, el que la AE apoye la transparencia implica su apertura a los ciudadanos, al hacerlos partícipes en su labor de supervisión del proceso electoral. Desde esta perspectiva, el papel de los ciudadanos en el proceso político adquiere otra dimensión, ya que su participación en las elecciones no se reduce al ejercicio del voto, sino que se extiende a la supervisión del proceso electoral convirtiéndose en agentes de control de las elecciones, en coadministradores del proceso electoral. Desde el momento en que los ciudadanos tienen acceso a toda la información necesaria sobre el proceso electoral, su rol electoral se amplía y su actividad electoral se centra, también, en la evaluación de las elecciones, en ver si el proceso electoral se está llevando a cabo de una manera eficaz y eficiente, si se ajusta a la legalidad, y en captar si en él se detectan elementos distorsionadores que pongan en tela de juicio la limpieza del proceso y, por tanto, su legitimidad.

Para concluir, simplemente reseñar que si bien el principio de transparencia se ha ejercido, sin alguna duda, por el órgano supremo de la AE (la JEC), en sentido contrario, el resto de los órganos en los que se vertebra territorialmente esta estructura organizativa (JEP, JEZ, JECA, en su caso, y ME) han funcionado en sus relaciones con los ciudadanos de una manera bastante oscurantista y opaca. Lo que se sustenta en el hecho de que a día de hoy, no existen datos (o al menos no se han difundido) que corroboren cuáles han sido sus decisiones y sus líneas de actuación en la gestión y en la supervisión del proceso electoral. Solo a través del Ministerio de Interior se ha transmitido algún tipo de contenido informativo sobre el número de Juntas y ME (datos cuantitativos). Teniendo en cuenta este déficit informativo, sería recomendable, en vistas de garantizar la transparencia de las elecciones y dotar de una mayor calidad a los procesos electorales que todos los órganos de la AE, tal y como se demanda en el propio marco electoral – a través del reconocimiento de la transparencia-, pusiesen en práctica este principio de funcionamiento, es decir, rindieran cuentas a los ciudadanos sobre sus actuaciones.

5.3.6. La objetividad o independencia

La objetividad es uno de los principios de funcionamiento ampliamente reconocidos a las administraciones públicas. La objetividad puede ser interpretada de varias maneras. Por un lado, alude a la llamada “eficacia indiferente” o neutralidad que implica que la

administración actuará con la misma eficacia y diligencia (neutralidad y profesionalidad) con independencia de cual sea el signo político del partido que gobierne, y de modo ajeno no solo al interés político sino también particular o de otra índole. Por otra parte, alude a la igualdad de trato de los ciudadanos cualesquiera que sean el origen, creencias o posición económica y social de los mismos, por lo que la objetividad estaría vinculada al principio de igualdad. Ambas vertientes conceptuales (objetividad-independencia y objetividad- igualdad) están estrechamente conectadas en el Estado de derecho, democrático y social (Olías de Lima, 2006:25). El objeto de este epígrafe se centra en la objetividad en su primera acepción.

La traducción de este concepto al ámbito electoral implica que la AE debe ejercer la dirección, la organización y la supervisión del proceso electoral de manera independiente, sin presiones políticas ni intereses concretos que desvirtúen el resultado de las elecciones y pongan en evidencia el contenido básico de cualquier convocatoria electoral dentro de los regímenes políticos democráticos representativos, producir representación, producir gobierno y legitimar el sistema político (Vallés y Bosch, 1997). Por ello, los órganos de la AE “ni ninguno de sus miembros a título individual, pueden ser objeto de manera directa o indirecta de ninguna clase de órdenes, sugerencias, indicaciones, directrices o presiones por parte de cualquier sujeto, sea público o privado, persona física o jurídica; tan solo se encuentran sometidos, lo mismo que el resto de los ciudadanos y de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico²⁷⁸” (Gálvez Muñoz, 1999: 97).

La independencia es crucial para que las decisiones y actuaciones de los órganos electorales no se cuestionen, sobre todo, porque el importante papel de la AE en los procesos electorales la sitúa en el centro neurálgico de la lucha electoral, de la lucha por el poder político. Esta circunstancia convierte a la AE en un blanco perfecto para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores, sobre todo, de aquellos actores políticos que confluyen en las contiendas electorales e intentan conseguir la mayoría parlamentaria. De este modo, la razón de ser de la AE es evitar las manipulaciones electorales y garantizar, así, la calidad de las elecciones, en particular, y del sistema político democrático-representativo, en general. Para lograr esta finalidad la organización electoral debe colocarse en una posición de equidistancia de los diversos polos políticos de manera que su labor organizativa y de arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimidad (Brea Franco, 1989: 14). En sentido contrario, “si se juzga que las personas que administran las elecciones muestran adhesión a uno u otro resultado electoral, la credibilidad pública del proceso electoral se verá afectada gravemente, a tal punto que luego será difícil restaurar la confianza en el proceso” (IDEA, 1998:10).

²⁷⁸ En este sentido, el artículo 9.1 de la CE dice que: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

Para que la AE pueda obrar con objetividad, con libertad de actuación, sin presiones políticas y de ninguna otra índole, es necesario dotarla de un diseño institucional adecuado, de un modelo organizativo eficaz que le permita ejercer sus competencias electorales sin interferencias. Por ello, tanto sus recursos humanos como presupuestarios deben ser lo más independientes posibles del poder político y de las presiones e intereses externos. La configuración de los órganos electorales como órganos independientes implica el neutralizarlos políticamente. La neutralización política permite evitar cualquier tipo de obstrucción que pueda desvirtuar el funcionamiento ordinario de la AE en el ejercicio de sus competencias e incidir en el resultado de las elecciones “alterando lo que resulte de la decisión libre y soberana del pueblo” (Coscuella Montaner y Muñoz Machado, 1979: 66). Por tanto, independencia y neutralidad son dos conceptos interrelacionados. La independencia es la garantía de la neutralidad. A través de la independencia, la neutralidad se hace efectiva en la práctica (Sala Arquer, 1984: 418). De lo que se deduce que un órgano podrá ser neutral políticamente, siempre y cuando, se le dote de un conjunto de garantías suficientes que le permitan ejercer sus actividades de manera independiente o imparcial.

Como se recoge en la Tabla 5.6, el grado de independencia o de autonomía, en la práctica, de los órganos electorales con respecto al gobierno²⁷⁹ se puede medir mediante la aplicación de las variables siguientes (Pastor Albaladejo, 2002a: 237): el personal que constituye su estructura interna (V1, independencia de su personal); el desarrollo de sus funciones (V2, independencia funcional); y la definición y asignación de sus recursos presupuestarios (V3, independencia financiera o presupuestaria).

Tabla 5.6. Indicadores para analizar el grado de independencia de los órganos electorales

Variables de análisis	Qué se analiza
Independencia del personal (V1)	Nivel de autonomía del personal de la AE en su toma de decisiones
Independencia funcional (V2)	Nivel de autonomía de los órganos de la AE en el ejercicio de sus funciones
Independencia presupuestaria (V3)	Nivel de autonomía en la definición y asignación de sus presupuestos

Fuente: elaboración propia a partir de Pastor Albaladejo (2002a).

5.3.6.1. La independencia del personal de la AE (V1)

La independencia es una garantía fundamental para que el personal de la AE pueda tomar sus decisiones y desarrollar sus actuaciones con imparcialidad y objetividad.

Como se puede observar en la Tabla 5.7, el grado de independencia del personal de la AE con respecto al poder político se puede abordar mediante el análisis de varios indicadores: el perfil de su personal (grado de cualificación técnica o de politización de los miembros de la AE); el procedimiento o el sistema de designación de su estructura interna

²⁷⁹ No se debe olvidar tampoco que la manipulación de cualquier organismo público puede proceder también de otras instancias, por ejemplo, de la mayoría parlamentaria, de ciertos grupos sociales (grupos económicos, etc.). Sin embargo, aunque en algún momento hagamos referencia a ellas, nos centraremos principalmente en las garantías y limitaciones a la independencia que se dan en este tipo de órganos con respecto al Gobierno.

(grado de racionalidad o discrecionalidad en la designación); y el nombramiento o cese de sus miembros (grado de intervencionismo del poder ejecutivo en el nombramiento o cese). A continuación, se procede a analizar cómo se articulan estas variables con respecto al personal que adopta las decisiones tanto en las Juntas como en las ME.

Tabla 5.7. Indicadores para analizar el grado de independencia del personal de los órganos electorales

Variable de análisis	Qué se analiza
Perfil del personal de la AE	El grado de profesionalización o politización del personal de la AE, en base a su procedencia
Procedimiento o sistema de selección	El grado de intervencionismo o control de la esfera política en la designación del personal de los órganos electorales
Nombramiento y cese del personal	El grado de intervencionismo o control de la esfera política en el nombramiento y cese de los miembros de las AE

Fuente: elaboración propia.

a) La independencia de las Juntas Electorales

En las Juntas Electorales coexisten dos modelos básicos de personal que vislumbran el grado de autonomía de su estructura interna con respecto a la esfera política. Un primer modelo en el que la neutralidad política se deriva del conocimiento, de la “neutralidad del experto” (Schmitt, 1998). Este supuesto de autonomía profesional selecciona a los individuos de los órganos electorales según sus credenciales profesionales con la intención de que una vez nombrados actuarán con autonomía e imparcialidad, con racionalidad normativa, sin importar las simpatías partidarias que puedan albergar al inicio. Un segundo modelo, apoya la neutralidad en la concurrencia de grupos políticos opuestos, en una situación de paridad, por lo que todos los partidos tienen una representación equitativa y participan plenamente en el órgano electoral (Schedler, 2000:30).

El diseño institucional de la AE española combina, en lo relativo a sus Juntas Electorales, los dos modelos expuestos. El primer modelo se denota en el perfil de los componentes de la Juntas y el segundo, mediante la participación de los partidos políticos con representación parlamentaria en la designación de sus miembros.

El perfil del personal de las Juntas Electorales. En la estructura interna de las Juntas Electorales se pueden diferenciar dos colectivos de personal: el judicial y el académico y/o profesional. La tipología establecida revela la existencia un personal que procede del poder judicial, y otro que proviene del ámbito profesional y/o universitario.

La opción de incorporar a los miembros del poder judicial en las Juntas Electorales se establece en vistas a garantizar su independencia. En el modelo institucional de la AE española se aboga por una representación mayoritariamente judicial en las Juntas (ver Tabla 5.8). De los trece vocales de la JEC, ocho son judiciales. De los cinco miembros de las JEP y de las JEZ, tres pertenecen a la esfera judicial. En casi todas las JECA, aunque no existe una homogeneidad en su composición, los miembros judiciales ocupan, también, la mayoría de las vocalías de los órganos electorales. Además, el perfil judicial de las Juntas

Electorales se ha visto reforzado por la atribución de la presidencia y vicepresidencia a este colectivo de personal.

Tabla 5. 8. El perfil del personal de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Perfil del personal
JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial. Magistrados Tribunal Supremo (8) ➤ Universidad. Catedráticos de Derecho y CC. Políticas y Sociología- (5)
JECA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial ➤ Universidad - catedráticos y/o titulares-
JEP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial. Magistrados de la Audiencia Provincial (3) ➤ Universidad – profesores titulares- y/o juristas (2)
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poder judicial. Jueces de Primera Instancia o Instrucción (3) ➤ Licenciados universitarios en Derecho o de CC. Políticas y Sociología (2)

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Este rasgo peculiar de las Juntas Electorales se ha denominado “judicialización”²⁸⁰ de los órganos electorales (García Soriano, 2000:75; Santolaya Machetti, 1999:66; Rodríguez García, 1993:78) o composición “fuertemente judicializada”²⁸¹. Lo que ha llevado a algunos autores a estudiar este rasgo como una característica diferenciada de los órganos de la AE (Arnaldo Alcubilla, 1994: 83; García Soriano, 2000:75; Martínez Ruano, 2001: 248; 2003:144; Satrústegui, 1990:99). En sentido contrario, se entiende que la judicialización de las Juntas Electorales es una nota definitoria derivada de su principio de independencia.

La incorporación del colectivo judicial en los órganos electorales tiene como finalidad el garantizar su independencia, asegurando con ello, la máxima objetividad, solidez y fiabilidad del aparato electoral (Arnaldo Alcubilla, 1999: 87). Sobre todo, porque no se debe obviar que el personal judicial se ha caracterizado por hacer la independencia su juicio y la imparcialidad su profesión y consagración diaria (Cazorla Prieto, 1986: 120). Esta circunstancia, permite considera como un acierto su inclusión en la estructura interna de las Juntas Electorales. Así, el personal judicial de las Juntas Electorales podrá ejercer las competencias propias del órgano al que pertenecen de manera independiente e imparcial, adjetivos siempre asociados a los miembros del poder judicial. En definitiva, la presencia de los miembros provenientes de la carrera judicial rodea de un aura de independencia de la que sin duda deriva la rectitud e imparcialidad de sus decisiones que la sociedad intuye difícil de encontrar en miembros de otras procedencias (García Soriano, 2000: 68). Aunque “a priori”, como destaca Gálvez Muñoz (1999), tan independiente sería un magistrado del Tribunal como un catedrático de derecho, un letrado de Cortes o un abogado en ejercicio de reconocida competencia, ya que todos ellos “han de actuar en el desempeño de sus

²⁸⁰ La judicialización de las Juntas fue puesta de manifiesto en los debates parlamentarios que dieron lugar a la LOREG por el diputado Martín Toval al resaltar lo siguiente: “Consejo General del Poder Judicial con mayoría, siempre con mayoría en la composición judicializada de las Juntas Electorales (...) porque hay mayoría judicial (...)” (DSCD, número 174, sesión del 5 de diciembre de 1984, p. 8076).

²⁸¹ STC 197/1988.

funciones con autonomía de criterio, libres de mandato alguno” sin que haya motivos para pensar que uno actuará con más independencia que otro. Por ello, lo determinante “no es tanto el origen judicial del candidato propuesto, como que el ejercicio de su profesión se caracterice por la ausencia de relación jerárquica alguna” (Gálvez Muñoz, 1999:101).

La otra tipología de personal que compone las Juntas Electorales es el denominado personal académico. El personal académico procede del ámbito universitario y/o profesional (dependiendo de la Junta de la que se trate) (ver Tabla 5.8). En concreto, de las titulaciones de derecho y/o de ciencias políticas y sociología. En la JEC, este colectivo pertenece a la categoría profesional más alta de la carrera académica, los catedráticos universitarios. En las JECA se opta, también, por el personal docente, pero junto a los catedráticos se incluye a los profesores titulares, aunque en este caso, la disciplina científica de pertenencia solo contempla la titulación de derecho. En las JEP se combina al personal docente con el profesional en el ámbito del derecho, quedando integradas por profesores titulares de las especialidades citadas con anterioridad, o por juristas de reconocido prestigio. En las JEZ solo se les solicita que sean licenciados en derecho y/o en ciencias políticas y sociología. La inclusión en las Juntas Electoras de un personal con perfil académico, técnico y profesional tiene como intención el garantizar, también, la independencia del personal de las Juntas, ya que, de este modo, la estructura interna queda constituida por un conjunto de profesionales cualificados y afines con las materias a discernir en las sesiones celebradas por estos órganos electorales.

En conclusión, el requisito indispensable que se debe cumplir para pasar a engrosar las listas de personal rector de las Juntas Electorales es la profesionalización o especialización, es decir, ser un profesional cualificado en dos ámbitos diferenciados y complementarios: el ámbito judicial y la esfera académica especializada en derecho y/o en ciencias políticas y sociología. La búsqueda de la cualificación técnica en el personal rector de las Juntas Electorales tiene como cometido el huir de cualquier tipo de politización o intervención gubernativa que merme la independencia en la toma de decisiones de sus miembros, permitiendo, así, una ejecución eficaz de las funciones electorales.

El sistema de designación de las Juntas Electorales. El grado de independencia de un órgano, en lo que a su personal se refiere, puede verificarse, también, analizando la designación de sus miembros. Dicho de otro modo, viendo si existe objetividad o no en el procedimiento elegido para la designación de su personal. De esta manera, se aprecia si la elección está mediatizada por algún tipo de interés o si, por el contrario, se realiza de manera imparcial y objetiva.

El procedimiento elegido para la designación de los vocales judiciales de las Juntas es el sorteo (ver Tabla 5.9). Este procedimiento se inscribe dentro de los más democráticos en los que a procesos de designación de órganos colegiados se refiere. Además, esta

garantía de independencia se ve realzada al asignar la realización del sorteo a órganos del poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), en la JEC y en las JEP; el Tribunal Superior de Justicia, en las JECA; y la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo, en las JEZ. El sorteo como sistema de designación unido al perfil judicial de los candidatos aumenta la independencia e imparcialidad de esta tipología de personal.

Tabla 5.9. El sistema de designación del personal de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Sistema de designación
JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Consejo General del Poder Judicial) ➤ Personal académico: Parlamento
JECA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Tribunal de Justicia) ➤ Personal académico: Parlamento Autonómico
JEP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Consejo General del Poder Judicial) ➤ Personal académico y/o profesional: Representantes de las candidaturas
JEZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal judicial: Sorteo (órgano de designación: Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia) ➤ Personal académico y/o profesional: Representantes de las candidaturas

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Como se puede apreciar en la Tabla 5.9 en el modelo de designación del personal académico y/o profesional de las Juntas Electorales intervienen dos tipos de órganos o actores: el Parlamento, en la JEC, y en las JECA; y los representantes de las candidaturas, en las JEP y las JEZ. Este sistema de designación, en contraste con el que se aplica en el personal judicial –el sorteo–, puede provocar ciertas sospechas, ya que el otorgar la función de selección al órgano parlamentario y a los representantes de las fuerzas políticas que confluyen a las elecciones puede llevar consigo un déficit de objetividad en la designación de candidaturas, una politización del sistema de selección. Desde este punto de vista, tanto la instancia parlamentaria como los representantes de las candidaturas pueden designar a candidatos que no solo reúnan los requisitos formales exigibles (ser catedráticos y/o profesores de derecho y/o de ciencias políticas y sociología) sino, también, que entrañen alguna afinidad ideológica con el órgano que lo selecciona. De este modo, la designación del personal académico de las Juntas Electorales puede acarrear ciertos peligros de politización que desvirtúen la objetividad y la racionalidad que debe acompañar todo sistema de selección para asegurar, con posterioridad, la independencia e imparcialidad de sus miembros, tanto en su toma de decisiones como en el desarrollo de sus funciones. Estas disfunciones se suelen producir cuando los agentes involucrados en la selección utilizan para la designación de los candidatos a vocales de los órganos electorales criterios partidistas y políticos, dejando de lado los indicadores más objetivos, entre otros, la cualificación y la profesionalidad contrastada de los candidatos en el sector a gestionar.

Sin embargo, la intervención parlamentaria y de los representantes de las candidaturas en la designación del personal de las Juntas Electorales se ha visto limitada

por el hecho de que la propuesta de candidaturas se debe presentar de manera conjunta. Lo que dota al sistema de designación de cierto pluralismo, ya que los candidatos son negociados y seleccionados por consenso entre todos los actores políticos²⁸². Esta medida rompe con las inercias que priorizan los intereses partidistas, particulares y políticos, lo que dota al sistema de una mayor imparcialidad y objetividad, notas que son imprescindibles para la aplicación eficaz de las competencias atribuidas a los órganos de la estructura electoral.

El nombramiento y cese del personal de las Juntas Electorales. Otras de las garantías previstas para conseguir la independencia del personal de las Juntas Electorales ha sido concederles la garantía de inamovilidad desde su nombramiento hasta la finalización de su mandato. En consecuencia, los miembros de las Juntas Electorales no pueden ser removidos o cesados de su cargo más que por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta superior, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes. Aunque la JEC es competente para suspender a sus propios miembros.

Para finalizar, solo señalar que la independencia de las Juntas Electorales ha sido subrayada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional al afirmar lo siguiente:

“Es cierto que la composición de las Juntas está fuertemente judicializada y que todos sus miembros son inamovibles durante los periodos para los que son elegidos, sin que guarden relación alguna de dependencia con la Administración y que, en su funcionamiento, están protegidos por una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”

(STC 26/1990, de 19 de febrero y STC 197/1988, de 24 de octubre)

b) La independencia de las ME

En la estructura interna de las ME se observan, también, ciertas garantías de neutralidad política. Las ME se componen de tres ciudadanos elegidos por sorteo entre todas las personas censadas en la sección correspondiente. La participación de los ciudadanos en las fases más importantes del proceso electoral dota a estos órganos electorales de un aura de independencia:

“En un sistema electoral como el nuestro en el que las Mesas están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo, se cuenta con la ventaja de la absoluta independencia de las Mesas respecto a cualquier poder o candidatura”.

(STC 24/1990)

Sin embargo, esta garantía de independencia se puede ver enturbiada por la intervención de la administración local en la realización sorteo. La participación de los Ayuntamientos en el proceso de designación del personal de las ME ha sido calificada por algunos autores como “errática y desafortunada” (Martínez Ruano, 2003:194). Además, este

²⁸² Sin embargo, como se verá en el capítulo 8, en el caso de la JEC, la práctica parlamentaria ha conducido a que sean los grupos parlamentarios mayoritarios los que dominen el proceso de designación, distribuyéndose la mayor parte de los puestos del personal académico del órgano electoral sin consensuarlo, en algunas ocasiones, con los grupos parlamentarios minoritarios.

desacierto se disimula, pero no se elimina y ni siquiera se alivia, con sujetar la formación de la ME a la supervisión de la JEZ (Serena Velloso, 1986: 223). La intervención del gobierno local, en el proceso de selección del personal de las ME, se interpreta como un paso hacia atrás en su búsqueda de independencia. Sobre todo, porque las JEZ eran las que asumían esta responsabilidad en el modelo electoral que se inauguró con la transición política española.

La inamovilidad es otro de los mecanismos institucionales que se prevén para garantizar la independencia del personal de las ME, pero este rasgo es todavía más acusado que en el caso de los miembros de las Juntas Electorales, al no contemplarse ningún supuesto de suspensión de sus miembros durante las horas de la elección, salvo por flagrante delito²⁸³.

En fin, los órganos que componen la AE española (Juntas Electorales y ME) se han diseñado (perfil de su personal, modelo de designación e inamovilidad en el cargo) con la intencionalidad de reclutar a un personal caracterizado por su objetividad, su imparcialidad y su neutralidad política. Rasgos que son estrictamente necesarios para que la AE pueda desarrollar con eficacia su importante misión institucional, asegurar que los procesos electorales se desarrollan conforme a las reglas del juego previstas.

5.3.6.2. La independencia funcional (V2)

El grado de autonomía de los órganos electorales con respecto al desarrollo de sus funciones es otro de los aspectos a tener en cuenta para conocer si la AE tiene garantizada o no su independencia. En este sentido, es ineludible destacar que existe una conexión entre el grado de independencia funcional y el personal que constituye los órganos electorales. De este modo, si lo que se quiere es configurar un órgano independiente en su perspectiva funcional, se le debe proveer, para ello, de una estructura interna que se encuentre neutralizada políticamente, que sea independiente del poder político. Solo de esta manera podrá desarrollar sus funciones sin ningún tipo de interferencia u obstáculo que menoscabe la finalidad para la que se ha concebido.

Los órganos de la AE española se constituyen con la finalidad de garantizar que las elecciones se desarrollen con transparencia, objetividad e igualdad. De su actuación depende, en gran medida, que las elecciones puedan o no ser juzgadas como libres y competitivas y, en último término, aceptadas como fuente legítima del poder (García Soriano, 2000: 67). Para la consecución de este cometido, los órganos de la AE asumen una serie de funciones que se extienden desde la convocatoria de las elecciones hasta

²⁸³ A este respecto el artículo 90 de la LOREG señala que: “Ninguna autoridad puede detener a los Presidentes, Vocales e Interventores de la Mesa durante las horas de la elección en que deban desempeñar sus funciones, salvo en caso de flagrante delito”.

después de la proclamación de electos y que, en términos generales, consisten en dirigir, organizar, en algunos casos, y supervisar el buen desarrollo de los procesos electorales.

El contenido delicado y específico de estas funciones electorales es motivo suficiente para justificar la necesidad de que sus órganos no se vean vinculados al gobierno o a cualquier otra parte o instancia interesada en los resultados electorales. Siendo, también, uno de los pocos casos –si no el único- en que es admisible la existencia de una administración verdaderamente independiente, incluso del poder legislativo (Lavilla Rubira, 1991: 2047)

En la actualidad, los órganos que configuran la AE española se caracterizan por su independencia funcional: ni el gobierno, ni ningún otro tipo de instancia (excepto la judicial) puede incidir en el ejercicio de sus funciones. Lo que no quita para que determinados órganos de la administración gubernativa colaboren desempeñando funciones electorales con la AE. Pero en este caso, los órganos de la administración pública se encuentran supeditados, en su vertiente funcional, a las directrices e instituciones de los órganos de la AE. La desvinculación de los órganos de la AE respecto al gobierno se hace patente si se tiene cuenta que estos órganos se crean como órganos “ad hoc” para llevar a cabo una serie de fines propios, lo que evidencia un alejamiento de la relación instrumental que podrían mantener con el gobierno. Asimismo, el gobierno no puede dirigir ningún tipo de control sobre la AE al no depender jerárquicamente de su estructura. De este modo, la AE sería un ejemplo evidente y, según algunas opiniones, único o “atípico” de órganos que se encuentran exentos de la dirección y el control gubernamental (entre otros, Arnaldo Alcubilla, 1994; Rallo Lombarte, 1995:116; Satrústegui, 1990, 97; Torre Serrano, 1990:522):

“(...) si alguna Administración Pública, en la esfera de sus cometidos, ha de actuar con entera independencia de criterio, es decir, neutralidad, en el sentido de que sus decisiones sean totalmente imparciales –como lo han de ser las de los órganos del Poder Judicial- hasta el punto de que pudiera hablarse realmente de una verdadera independencia de las directrices políticas del Ejecutivo, ésta ha de ser ciertamente la Administración Electoral”
(Torre Serrano, 1990:522)

Por otro lado, este alejamiento de los órganos electorales con respecto al poder ejecutivo se pone también en evidencia con el recurso contencioso electoral. Ya que la representación de la AE demandada no corresponde como es común al abogado del Estado, sino al Ministerio Fiscal (García Soriano, 2000: 74).

En definitiva, esta independencia funcional se ha demostrado en la praxis electoral, ya que el personal que componen los órganos electorales españoles se ha procurado un crédito y reputación en los procesos electorales celebrados, que permite asegurar que cualquier otro interviniente en el proceso electoral difícilmente podrá sustraerse a sus mandatos y correcciones, por alto que sea el rango que ocupe en el conjunto de los poderes del Estado y siempre sin perjuicio del control judicial de los actos de la AE (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995: 278-279).

5.3.6.3. La independencia financiera o presupuestaria (V3)

La independencia de la AE se asegura, también, mediante su autonomía financiera, esto es, por la forma en que se elabora y aprueba su presupuesto. En los órganos electorales, se pueden diferenciar varios métodos de financiación (IDEA, 2005): cuando el presupuesto se asigna al órgano electoral a través de una agencia o departamento gubernamental; cuando el presupuesto se aprueba directamente por el Parlamento sin la intervención de ningún otro organismo, algunas veces por medio de un comité parlamentario permanente en donde están representados todos los partidos; cuando se les otorga un anticipo de un presupuesto global estimado, con algunas directrices para su ejercicio, y una vez que el órgano electoral ha empleado estos recursos, la legislatura aprueba el resto de la asignación; cuando la organización electoral tiene acceso directo y no controlado al tesoro estatal para financiar las elecciones y sólo informa al Parlamento después de la ejecución del gasto. De todos ellos, el modelo ideal de independencia financiera implica que la autoridad electoral elabora su propio presupuesto, que sus elementos básicos forman parte del presupuesto ordinario de la nación y que es tramitado directamente en el Parlamento, sin interferencias del poder ejecutivo, más allá de su inclusión en los presupuestos generales del Estado (López Pintor, 2003). Sobre todo, porque el hecho de que un órgano electoral tenga un control sobre sus recursos y operaciones financieras fortalece su credibilidad y puede ayudar a que efectúe una repartición oportuna de los fondos electorales (Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe, Satino, 2006).

En el caso concreto de la AE española, los medios o recursos económicos dependen básicamente de dos instancias (ver Tabla 5.10): las Cortes Generales y el Gobierno. En concreto, las Cortes Generales son las que gestionan el presupuesto de la JEC; aunque en la mayor parte de los órganos de la AE - JEP, JEZ y ME- suele ser el Gobierno, a través del Ministerio del Interior. En estos últimos casos, esta actividad puede recaer, subsidiariamente, en las Audiencias Provinciales y en los órganos judiciales de ámbito territorial inferior. En las JECA es el Consejo de Gobierno autonómico quien asume esta competencia, cuando se celebran elecciones autonómicas.

Tabla 5.10. La financiación de los órganos de la AE española

Órgano de la AE	Órgano que asigna los recursos económicos
JEC	➤ Las Cortes Generales
JECA	➤ Consejo de Gobierno Autonómico
JEP JEZ ME	➤ El Gobierno Central (Ministerio del Interior)

Fuente: elaboración propia, adaptado de Pastor Albaladejo (2002a)

A partir de estos primeros datos, se constata que ninguno de los órganos de la AE tiene un presupuesto diferenciado e independiente en los presupuestos generales del Estado. Los recursos económicos destinados a cada uno de estos órganos electorales

aparecen reflejados en las partidas presupuestarias destinadas a otro tipo de instituciones del Estado. Esta dependencia presupuestaria de la AE en su vertiente formal queda matizada en la práctica.

La vinculación de la JEC con las Cortes Generales, en materia presupuestaria, inaugura un cambio institucional importante con respecto al modelo presupuestario anterior, que repercute en el aumento de su independencia. El procedimiento electoral del año 1977 otorgaba al Ministerio de la Gobernación la función de proveer de los medios necesarios al órgano supremo de la AE. La práctica llevó a que este reconocimiento formal se flexibilizara y que fueran, en realidad, las Cortes Generales las que prestasen los recursos necesarios a la JEC²⁸⁴. Por tanto, el procedimiento electoral inaugurado en el año 1985 supuso el reconocimiento formal y la institucionalización definitiva de un modelo presupuestario con el que se venía operando de manera informal desde hacía algún tiempo.

En la actualidad, la JEC tiene una dotación presupuestaria diferenciada e individualizada del resto de las partidas destinadas a las Cortes Generales, lo que remarca su independencia. Así, las dotaciones destinadas a los medios materiales y personales del órgano supremo de la AE aparecen como un servicio propio - servicio 04- de la sección Cortes Generales de los presupuestos generales del Estado. Además, la JEC elabora su propio presupuesto para su posterior aprobación por las Mesas del Congreso y el Senado en su reunión conjunta. En la práctica, el papel desempeñado por el órgano parlamentario es de carácter simbólico, ya que lo normal suele ser que se respeten las demandas solicitadas por el órgano electoral. Si bien es cierto que un mayor grado de independencia podría venir de que la JEC tuviera capacidad para dotarse a sí misma de medios personales y materiales. La razón de que se acuda a las Cortes Generales como órgano constitucional que preste tales servicios a la JEC reside en que esta institución, como máxima expresión de la pluralidad que es, garantiza mejor la independencia del órgano electoral y es la más adecuada para que éste no se sienta mediatizado en su actuar (Cazorla Prieto, 1986: 148-118).

Como contraste a la intervención de la JEC en la definición de su propio presupuesto, los demás órganos electorales no colaboran en la concreción de sus recursos financieros. En este sentido, el Gobierno asume la competencia exclusiva de asignar sus partidas presupuestarias. Por tanto, las JEP, las JEZ²⁸⁵ y las ME²⁸⁶ se ceñirán al presupuesto fijado y

²⁸⁴ Salvo supuestos excepcionales de personal propio de la JEC o en comisión de servicios en ella (Cazorla Prieto, 1986:148).

²⁸⁵ Las cantidades presupuestadas para dietas y gratificaciones de los miembros de las JEP y JEZ vienen prefijadas en el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales (BOE número 92, de 17 de abril), modificado por el Real Decreto 1382/2002, de 20 de diciembre (BOE número 305, de 21 de diciembre). Las cantidades fijas percibidas varían dependiendo del tipo de elecciones y del censo provincial.

²⁸⁶ Orden 3782/2007 del Ministerio del Interior de 13 de diciembre, de regulación de la dieta de los miembros de las Mesas Electorales (BOE número 308, de 25 de diciembre de 2007).

tasado por el Gobierno. La participación de estos poderes fácticos, en la concreción de los recursos presupuestarios de los órganos electorales, puede inducir “en la ciudadanía la imagen, cuando no la creencia, de que hacen las elecciones quienes las pagan” (Serena Velloso, 1986:153), lo que derivaría en una pérdida de legitimidad de las elecciones, en particular, y del régimen político representativo, en su conjunto. Sin embargo, esta cuestión parece perder efecto si se tiene en cuenta que el carácter efímero de estos órganos electorales imposibilita, en cierta medida, su colaboración en el proceso presupuestario.

En vistas de reforzar la independencia de la AE y de sustraer la financiación del ámbito gubernativo una solución podría haber sido el incluir dentro de los presupuestos generales del Estado una partida de gastos destinada al funcionamiento ordinario de las Juntas Electorales. Este presupuesto recibiría, con ocasión de las consultas electorales, los créditos provocados por ellas, que ahora se canalizan por el Ministerio del Interior (Serena Velloso, 1986: 152-153). Otra de las propuestas que conducirían a afianzar la independencia financiera de las Juntas y las ME sería el confiar la fijación de las dietas y gratificaciones²⁸⁷ al órgano supremo de la AE con cargo a dotaciones presupuestarias distintas de las propias de la JEC (Cazorla Prieto, 1986: 198).

Más allá de las limitaciones enumeradas, la dependencia, en cuanto a los medios personales o materiales respecto al legislativo, en el caso de la JEC, y del ejecutivo, en los demás casos, ni cercena ni dificulta su independencia por cuanto que han de ponerse a su disposición cuantos sean requeridos. La ausencia de medios propios en la AE es una solución instrumental en función de la no permanencia de la mayor parte de los órganos de ésta, de la que no se deriva ni una limitación de su independencia orgánica ni una voluntad de condicionar su autonomía en el ejercicio de la función que se le encomienda (Arnaldo Alcubilla, 1997a: 371).

5.3.7. El principio de igualdad

La igualdad es un concepto inherente a los sistemas políticos democráticos-representativos, uno de los grandes valores y fines de la democracia (junto con la libertad) (Jauregui, 1994; Sartori, 2003). En tal sentido, la igualdad no sólo inspira a la democracia sino que permite identificarla con respecto a otros regímenes políticos (Bobbio, 2003). De este modo, la igualdad se destaca como una de las dimensiones fundamentales de la calidad de la democracia en su vertiente sustantiva o de contenido²⁸⁸ (Morlino, 2007, 2008).

²⁸⁷ El personal de las Juntas Electorales recibe dietas y gratificaciones asociadas al ejercicio de sus funciones electorales. Las dietas y gratificaciones son fijadas por las Cortes Generales en la JEC, y por el Gobierno, en el caso, de los demás órganos de la AE. Solo cuando hay elecciones a la asamblea legislativa de Comunidad Autónoma el órgano competente es el Consejo de Gobierno correspondiente. El personal de las ME también recibe las dietas que les asigne el Gobierno.

²⁸⁸ Sobre la igualdad como elemento sustantivo de los regímenes políticos democráticos, véase capítulo 2, “Marco Teórico de la Investigación”.

La democracia es un sistema esencialmente igualatorio, en el que todos los individuos que forman el pueblo disfrutan de iguales libertades y participan, en medida igual, en el poder político. El poder político es el gran instrumento de igualación social. El poder con su función reguladora genera el equilibrio necesario para que haya el máximo de igualdad (Carro Martínez, 1983:187). En consecuencia, las administraciones públicas como brazos ejecutores del poder constituido se convierten en creadoras de significado social (Taylor, 1987; Sandel, 1982; Walzer, 1993), defienden o actúan a fin de reducir o igualar las desigualdades, imponiendo sobre los ciudadanos algunas sanciones con la finalidad de crear una sociedad más justa (Arellano y Cabrero, 2005: 608).

En la misma línea que las administraciones públicas, la AE ejerce como máxima autoridad estatal reguladora del proceso electoral, encaminando sus actuaciones para lograr el equilibrio necesario de cara a que los procesos electorales se lleven a cabo en condiciones de igualdad y, de este modo, se puedan percibir como justos. En este sentido, las elecciones “justas” se vinculan a la igualdad en materia de participación y de voto, a la imparcialidad y a la no discriminación (Goodwin-Gill, 2006:84). Por ello, la igualdad se convierte en uno de los principios de actuación o de funcionamiento de la AE, principio que se recoge de manera explícita como parte del contenido de su misión institucional (garantizar que el proceso electoral se desarrolle con objetividad, transparencia e igualdad).

Según Dahl, la articulación de la igualdad en los sistemas políticos democráticos-representativos implica que los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para formular preferencias, para manifestar estas preferencias públicamente de manera individual y colectiva y para recibir, por parte del gobierno, igualdad de trato, que no existan discriminaciones en torno a las preferencias (Dahl, 1989:14). Desde esta perspectiva, la AE debe garantizar la igualdad de las contiendas electorales en dos sentidos. Primero, asegurando que todos los ciudadanos que tienen reconocido su derecho a voto puedan ejercer este derecho fundamental de una manera igualitaria, sin manipulaciones, ni discriminaciones de ningún tipo. En segundo lugar, controlando que las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones gocen de los mismos privilegios o lo que es lo mismo, de una igualdad de oportunidades en la contienda electoral para que ninguna disfrute de ventajas institucionales y, de esta manera, las diferentes opciones políticas puedan contar con “oportunidades equivalentes para recibir los votos de los electores y ocupar los puestos de elección popular si resultan ganadores según las reglas establecidas” (Monsiváis, 2009:15).

Una muestra del primer supuesto, la representación equitativa de todos los ciudadanos a la hora de ejercer su derecho a voto –la igualdad entre hombres y mujeres, una atención especial a las personas con capacidades diferentes, entre otras- se ha

manifestado en la última reforma electoral²⁸⁹ (octubre del año 2007). La igualdad se ha articulado mediante el reconocimiento formal de una novedosa forma de voto que permite a las personas ciegas o con incapacidad visual disponer de la privacidad para ejercer su derecho a voto en secreto, sin necesidad de depender de terceros y en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos. Junto a ello, se contempla, también, la posibilidad de que todos los electores que no sepan leer ni escribir o que por alguna incapacidad física estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y entregarla al presidente de la ME, puedan servirse para estas operaciones de una persona de su confianza. Esta serie de medidas contribuyen a articular la igualdad al garantizar el ejercicio del derecho de sufragio de los colectivos desfavorecidos por circunstancias físicas.

La AE debe garantizar, también, que el sistema político opere de una manera electoralmente neutral hacia todos los partidos y candidatos, por lo que no se debe discriminar abiertamente a ninguna agrupación política, ya que la percepción, en una democracia, de que las contiendas electorales se desenvuelven en un terreno inequitativo es señal de que el orden político es débil y de que la inestabilidad no está muy lejana (IDEA, 2006:13). De este modo, la AE debe contribuir a mantener y asegurar que las elecciones sean competitivas, la igualdad concurrencial y de oportunidades de las fuerzas políticas en la lucha electoral. El principio de igualdad se vislumbra a través de la existencia de elecciones competitivas, lo que “constituye el rasgo estructural por antonomasia del proceso electoral en todo sistema democrático”. Esta competitividad se desprende “de la idea de democracia como orden político abierto y renovable en el que nadie tiene *per se* un derecho preferente a la dominación y en el que el horizonte de los gobernantes no es la permanencia *in aeternum* en los cargos, sino, antes bien, su sustitución y recambio” (Solozabal Echevarría, 1993: 67-68). Aunque el contenido funcional de los órganos de la AE será abordado en el capítulo siguiente, es menester destacar que algunas de las actuaciones realizadas por la AE en vistas a garantizar la igualdad competitiva de las fuerzas políticas que concurren a las elecciones han sido el controlar que las candidaturas presentadas reúnen los requisitos exigidos para participar en las elecciones, el arbitrar que las campañas electorales no muestren sesgos indebidos hacia determinados partidos o candidatos, el supervisar la contabilidad y los gastos electorales de los partidos políticos, y el garantizar que las encuestas electorales realizadas por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) sobre la intención de voto se ponen a disposición de todas las fuerzas políticas que lo soliciten.

²⁸⁹ Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (BOE número 242, de 9 de octubre de 2007).

5.3.8. El servicio al cuerpo electoral

Las democracias modernas se configuran como democracias representativas (Manin, 1998). En ellas los detentadores del poder son designados mediante elecciones competitivas y periódicas, por lo que las elecciones son la técnica democrática a través de la que se forja la representación (Nohlen, 1994). En cada convocatoria electoral participan, por lo regular, la mayoría de los ciudadanos, aquellos que no sólo son titulares de la facultad de elegir y ser elegidos sino que, además, están inscritos en una lista o registro de electores. A este conjunto de electores y elegibles se les denomina cuerpo electoral (Brea Franco, 1989: 11).

La AE se constituye como una organización administrativa al servicio del cuerpo electoral, como una estructura organizativa que permite articular todos los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para que los electores, de manera individual (ejerciendo su derecho a voto) o colectiva (mediante la presentación de candidaturas) puedan participar en los procesos electorales. Desde un enfoque funcional la AE garantiza, al mismo tiempo que las elecciones se ejerzan con igualdad, objetividad, transparencia y acorde con las reglas de juego descritas en el marco electoral vigente. Si la AE ejerce de manera adecuada su papel garantista, el cuerpo electoral se encontrará satisfecho con los resultados electorales, ya que la buena administración del proceso electoral dará respuesta a sus necesidades y expectativas, lo que redundará en la legitimidad del sistema político y en la calidad de las elecciones, en lo relativo a su dimensión de resultados.

Por tanto, la AE se convierte en un instrumento necesario de cara a garantizar la viabilidad de las elecciones, al arbitrar un proceso complejo en el que los ciudadanos delegan sus voluntades a sus representantes, y a través del cual se articulan y subsisten la democracias representativas. Por ello, el servicio a los electores y elegibles, como principio de funcionamiento de la AE, es un principio que engloba en su seno a todos los demás. Sin igualdad, transparencia, eficacia, independencia y legalidad, difícilmente se podrán cubrir las necesidades y expectativas de los electores en el desarrollo del proceso electoral, difícilmente las elecciones podrán considerarse “libres y justas” (Goodwin-Gill, 2006).

En conclusión, los ciudadanos esperan que los órganos electorales “sean capaces de realizar complejas actividades administrativas y reglamentarias, mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, proyectar una imagen de neutralidad, profesionalismo y eficiencia, y decidir con justicia y equidad las disputas que surjan” (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009) y, en este sentido, para el mantenimiento y fortalecimiento del sistema político democrático representativo se considera vital que la organización administrativa al servicio del cuerpo electoral de respuesta a estas demandas.

5.4. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado modelo institucional actual de la AE española, el que se origina tras la aprobación del procedimiento electoral del año 1985. De este modo, se ha evidenciado como la estructura formal que dirige, administra y controla, hoy en día, los procesos electorales en España, se constituye por un sistema de Juntas Electorales- la JEC, las JECA, en su caso, las JEP y las JEZ- y por las ME. Este conjunto de órganos electorales vertebrados territorialmente y jerárquicamente se hallan desvinculados del poder ejecutivo, en su vertiente organizativa, y se conciben institucionalmente como órganos “ad hoc” para desempeñar, con exclusividad, funciones electorales y, en este sentido, se les otorga la misión institucional de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con objetividad, transparencia e igualdad, con pleno respeto a las reglas del juego electoral.

A lo largo de estas páginas, se ha podido corroborar como los órganos de la AE comparten una serie de características que los distingue como órganos administrativos, los identifica y los diferencia con respecto a otros órganos que pueden participar o colaborar en la organización y/o supervisión de las elecciones (Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral, Consulados, apoderados, interventores, representantes de las candidaturas, entre otros). De este modo, se han analizado aquellos elementos que permiten definir a los órganos electorales tanto desde una dimensión estática (en base a las características que identifican individualmente a cada uno de sus órganos) como desde una dimensión dinámica (los principios de organización y funcionamiento que se articulan para el cumplimiento de su misión institucional).

Desde una perspectiva estática se ha podido apreciar como los órganos en los que se estructura la AE española tienen una serie de rasgos comunes, aunque se han destacado, también, algunas desigualdades entre ellos. Por un lado, los órganos electorales desarrollan sus actuaciones en distintos ámbitos territoriales: la JEC en todo el territorio, las JECA en el ámbito autonómico, las JEP en las provincias, y las JEZ y las ME en el entorno local. Como rasgo común, la titularidad de las unidades administrativas electorales es colectiva, por lo que se configuran como órganos colegidos. Además, en base a su situación organizativa todos los órganos electorales son complejos, excepto las ME. Con respecto a su actividad se han clasificado como órganos activos y de control, aunque la JEC lleva a cabo, también, funciones consultivas, y las ME solo se configuran como unidades administrativas activas, al ocupar el último escalón de la jerarquía. Los órganos de la AE, excepto la JEC y las JECA, en su caso, son órganos temporales, se crean con cada convocatoria electoral y se extinguen una vez finalizadas las elecciones. Esta última nota distintiva de los órganos electorales ha dado lugar a determinadas controversias. Sobre todo, porque tanto el órgano supremo de la AE (la JEC) como determinados expertos en

temas electorales (entre otros, López Pintor, 2004; IDEA, 2005; PNUD, 2004) han puesto de relieve la importancia de que la AE cuente con una estructura permanente de cara no sólo a ahorrar en el coste que supone la constitución de un gran número de órganos electorales con cada convocatoria electoral, sino en vistas de proveerse de una estructura interna más especializada y con un mayor bagaje profesional, derivado de la experiencia, lo que redundaría, sin duda, en el nivel de eficacia a la hora de adoptar las decisiones.

La perspectiva dinámica de la AE ha situado el análisis en los principios de organización (jerarquía, coordinación y eficacia) y funcionamiento (legalidad, transparencia, igualdad, eficacia, objetividad-independencia y servicio al cuerpo electoral). Estos principios se encuentran interrelacionados, ya que la materialización de uno de ellos afecta a todos los demás.

Respecto a los principios de organización se ha verificado como los órganos de la AE se vertebran jerárquicamente y cómo ejercen la jerarquía funcional tanto al desarrollar las tareas de dirección (los órganos electorales superiores emiten instrucciones y resuelven las consultas de los inferiores) como las de control (los órganos electorales superiores verifican los criterios interpretativos y revocan de oficio los acuerdos de los inferiores). Sin embargo, se ha apreciado, también, cómo el poder de mando de los órganos electorales superiores respecto a los inferiores se encuentra limitado a la hora de nombrar o cesar a sus miembros. En el caso de los nombramientos, los órganos electorales sólo ejercen esta competencia de manera residual y en el supuesto del cese, todos los miembros de los órganos electorales cuentan la inamovilidad en el cargo. Respecto a la coordinación se ha denotado como existen una relación estrecha entre este principio y la jerarquía, la eficacia y la eficiencia, ya que la coordinación contribuye a corregir los roces de competencia dotando al sistema de la armonía necesaria para llevar a cabo su cometido. Asimismo, se ha expuesto como los mecanismo que suelen emplear los órganos electorales para articular la coordinación han sido “la supervisión directa” y “la normalización de procesos” (Ramíó, 1999). Junto con la jerarquía y la coordinación se ha destacado la eficacia como principio que no sólo afecta a la organización sino también al funcionamiento de la AE. La eficacia como principio de organización evidencia la importancia de un diseño electoral adecuado, en el que prevea una cierta armonía y racionalidad entre la estructura electoral, los recursos asignados y los procedimientos con respecto a los objetivos previstos. En este caso, se ha podido detectar como el modelo institucional de la AE tiene una serie de carencias que han limitado su eficacia (órganos electorales temporales, falta de recursos humanos y materiales). La dimensión funcional de la eficacia ha conducido inevitablemente a situar el análisis en la relación existente entre eficacia y legitimidad. Desde esta perspectiva, si los órganos electorales realizan una buena gestión y supervisión de las elecciones no sólo aumentará el grado de confianza de los ciudadanos, en general, y de los actores políticos, en particular,

hacia las instituciones electorales y las reglas del juego democráticas, sino que se encontrarán también satisfechos con los resultados electorales. De este modo, una buena gobernanza electoral, una AE eficaz, contribuirá a legitimar no sólo las elecciones, sino a dotar de una mayor calidad al régimen político democrático representativo.

Por otro lado, a través del estudio de los principios de funcionamiento de la AE se han extraído las conclusiones siguientes. El principio de legalidad supone una subordinación de todos los actos de la AE al procedimiento electoral, con el objeto de evitar discrecionalidades. En este sentido, las actividades de los órganos electorales se deben limitar a la mera aplicación de las reglas del juego prefijadas en el procedimiento electoral vigente. Sin embargo, en el caso de la AE española se suele hacer una interpretación extensiva de este principio, lo que conduce a que los órganos electorales lleven a cabo funciones que no se prevén de manera explícita en el marco electoral (Martínez Ruano, 2003; Rallo Lombarte, 1997).

La transparencia como principio de actuación de los órganos electorales, no sólo se recoge de manera explícita en su misión institucional, sino que, al igual que la independencia, es un elemento fundamental y ampliamente reconocido a nivel internacional (IDEA, 1998). La transparencia se ha interpretado de dos maneras interconectadas, cómo una apertura de la AE hacia el exterior (hacia la sociedad), ya que la transparencia implica que las instituciones electorales mantengan abiertos sus circuitos de información y comunicación con los ciudadanos, los partidos políticos, la administración gubernativa y los medios de comunicación; y cómo un mecanismo de rendición de cuentas, cómo un instrumento de control que previene las discrecionalidades y los abusos de poder. En el caso de la AE española, la JEC se ha destacado como el órgano electoral en el que se ha dado un mayor grado de apertura con el entorno y, por tanto, que más ha ejercido la rendición de cuentas, “la información y justificación de sus actos” (Schedler, 1999), al publicar periódicamente los resultados de sus acuerdos, de sus dinámicas internas, y cualquier información relevante sobre las elecciones.

Junto con la transparencia, la independencia es otro de los principios de funcionamiento más relevantes en los órganos electorales. La independencia de la AE española se ha analizado en base a tres variables, la independencia de su personal, la independencia en el ejercicio de sus funciones y la independencia presupuestaria. En el primer caso, se ha conocido como la estructura interna de las Juntas Electorales y ME se ha planificado (en el caso de las Juntas Electorales, perfil cualificado –personal judicial, académico y/o profesional-, modelo de designación - sorteo y designación parlamentaria- e inamovilidad de sus miembros) con la intencionalidad de reclutar a un personal que se caracterice por su objetividad, su imparcialidad y su neutralidad política. Rasgos que son estrictamente necesarios para que la AE pueda ejercer con eficacia, su importante misión

institucional, asegurar que los procesos electorales se desarrollan conforme a las reglas del juego previstas. La independencia funcional se encuentra, por tanto, vinculada con el nivel de autonomía concedido al personal de los órganos electorales. Además, la AE goza de un alto grado de independencia funcional, ya que el gobierno no puede dirigir ni controlar sus actuaciones al no depender jerárquicamente de su estructura. Respecto al grado de independencia presupuestaria, se ha podido ver cómo los recursos económicos de los órganos electorales dependen de dos instancias, las Cortes Generales, en el caso de la JEC, y del Gobierno, en el resto de los órganos de la AE. En este sentido, se evidencia que ningún órgano electoral español tiene un presupuesto diferenciado, aunque esta dependencia presupuestaria se encuentra matizada en la práctica, en el caso de la JEC. La JEC participa directamente en la elaboración de presupuesto y la institución parlamentaria desarrolla un papel simbólico, ya que se suele dedicar a ratificar de manera automática las demandas presupuestarias del órgano supremo electoral.

Otro de los principios que rigen el funcionamiento de la AE española es la igualdad. La igualdad es uno de los principios inherente a todos los regímenes democráticos representativos, uno de los fines de la democracia (Jáuregui, 1994; Bobbio, 2003; Dahl, 1989; Sartori, 2003). De este modo, se convierte en una dimensión fundamental para medir la calidad de una democracia (Morlino 2007, 2008). La AE recoge, también, entre los principios que dan cuerpo a su misión institucional la igualdad. En este caso, la AE ejercer la igualdad en dos sentidos. Primero, adoptando las medidas necesarias para que todos los ciudadanos participen en los procesos electorales, mediante su emisión del sufragio (sufragio activo), sin limitaciones de ningún tipo. En segundo lugar, permitiendo que los partidos políticos participen en las contiendas electorales en condiciones de igualdad.

Por último, la AE se diseña específicamente como estructura burocrática destinada a prestar un servicio concreto al cuerpo electoral (a los ciudadanos tanto en su rol de electores como de elegibles). El servicio al cuerpo electoral es un principio que engloba a todos los demás y un principio fundamental de cara a que las elecciones se perciban como “libres y justas” (Goodwin-Gill, 2006), es decir, para aumentar el grado de calidad de las democracias en su dimensión de resultados.

En definitiva, el modelo institucional actual de la AE española se constituye por un modelo burocrático compuesto por un conjunto de órganos estructurados de manera jerárquica (Juntas y Mesas Electorales) y distribuidos a nivel territorial que se caracterizan, la gran mayoría de ellos por su carácter temporal (JEP, JEZ y ME), por su complejidad y colegiabilidad. Estos órganos especializados en actividades electorales desempeñan funciones activas y de control con la finalidad específica de garantizar que las elecciones se ejerzan en plena armonía con la legalidad vigente, esto es, con eficacia, transparencia, igualdad y objetividad, contribuyendo, de este modo, no solo a legitimar la calidad de los

procesos electorales (que las elecciones se ajustan a las necesidades y expectativas del cuerpo electoral), sino también la calidad del régimen político democrático-representativo, en su conjunto. En el capítulo siguiente se aborda el análisis, en profundidad, de estos órganos electorales, junto con sus órganos de apoyo y colaboración.

Capítulo 6

Las Juntas y Mesas Electorales y sus órganos de apoyo y colaboración

La misión institucional de la AE española consiste en garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con eficacia, con pleno respeto a las reglas de juego previstas, con igualdad, transparencia y objetividad, ya que mediante la articulación de esta finalidad las elecciones serán percibidas como “libres y justas” tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos que participan en la lucha electoral, asegurándose, así, la existencia de un determinado grado de calidad en la democracia representativa. Para el buen cumplimiento de esta misión se ha diseñado un modelo institucional independiente del poder ejecutivo, que se ha destinado, en exclusividad, a desempeñar funciones electorales: las Juntas y las Mesas Electorales. Sin embargo, estos órganos electorales carecen, en la mayor parte de las ocasiones, de recursos suficientes (humanos, materiales y presupuestarios) para poder ejercer por sí solos su importante cometido institucional. Por esta razón, en los procesos electorales, junto con la AE suelen participar o colaborar, también, otra serie de órganos dependientes del gobierno o de las fuerzas políticas que concurren en la contienda electoral. Estos órganos se convierten en el complemento indispensable de la AE para el buen desarrollo de la organización y supervisión de las elecciones.

La finalidad de este capítulo es tener una visión lo más completa posible de los órganos que participan, de alguna manera, gestionando y supervisando las elecciones, en cualquiera de las fases que conforman el ciclo electoral. Desde esta perspectiva, el análisis se focaliza en el modelo institucional amplio de la AE española²⁹⁰, es decir, no sólo se abordan los órganos independientes que constituyen la estructura formal de la AE española

²⁹⁰ El modelo institucional amplio se ha analizado en el capítulo anterior.

sino, también, aquellos órganos que dependen del poder ejecutivo o de los partidos políticos y que colaboran con la AE asumiendo funciones de administración y/o control en cada proceso electoral.

La aproximación al estudio de los órganos que componen la AE se realiza mediante el análisis tanto de su dimensión organizativa como de su dimensión funcional. En el primer caso, el objeto de estudio se sitúa en el sistema de personal de cada uno de los órganos de la AE. En el segundo caso, la investigación se centra en las actividades o funciones que desarrollan cada uno de los órganos electorales. La conjunción entre estos dos ámbitos conduce a entender a la organización electoral como un “proceso gerencial”, es decir, “no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como un todo integrado, como un sistema” (Brea Franco, 1989: 7). Desde este punto de vista, en la administración y supervisión de las elecciones concursan multitud de personas y organizaciones que desarrollan funciones previamente planificadas y distribuidas en fases con la finalidad de que las elecciones se celebren de una manera eficaz, en un clima de pleno respeto hacia las reglas del juego electoral.

El capítulo que se presenta se estructura en cuatro secciones. En el primer apartado se expone, en profundidad, los elementos determinantes de las Juntas Electorales, tanto desde una perspectiva intraorganizativa como funcional. El segundo epígrafe se introduce, siguiendo la misma metodología que el anterior, en las Mesas Electorales. En tercer lugar, se hace un recorrido por las características definitorias de todos aquellos órganos apoyo y colaboración de la AE que dependen bien de la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Oficina del Censo Electoral –OCE-) o bien de los partidos políticos que participan en los procesos electorales (entre otros, apoderados e interventores). Por último, se destacan las conclusiones más relevantes de este capítulo.

6.1. Las Juntas Electorales

Las Juntas Electorales son, en nuestro procedimiento electoral, el órgano electoral básico de la AE española y, en consecuencia, la máxima garantía institucional para el correcto desarrollo de las elecciones (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995: 3837). En las convocatorias electorales españolas opera un sistema de Juntas Electorales especializadas y ordenadas de manera jerárquica: la Junta Electoral Central (JEC), las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma (JECA), en el caso de elecciones autonómicas, las Juntas Electorales Provinciales (JEP) y las Juntas Electorales de Zona (JEZ).

Tanto la JEC como las JEP y JEZ se crean, y necesariamente actúan, en todo tipo de elecciones. Junto a ellas, se arbitra la posibilidad que se puedan crear en las elecciones autonómicas otros órganos electorales, las JECA. De este modo, las JECA se caracterizan

por ser órganos facultativos, cuya existencia, composición y funciones deben ser reguladas por el marco electoral autonómico (Santolaya Machetti, 1987: 44)

En este apartado, se comienza analizando los aspectos generales de las Juntas Electorales, a continuación se pasa a explicar su estructura organizativa y, por último, las actividades desempeñadas por estos órganos electorales en cada una de las fases que conforman el ciclo electoral.

6.1.1. Aspectos generales

La convocatoria y puesta en marcha de un proceso electoral supone la movilización de una serie de recursos (humanos, materiales y presupuestarios). La mayor parte de las Juntas Electorales (trescientos cincuenta y tres Juntas) son temporales. Sin embargo, la JEC y las JECA, en el caso de elecciones autonómicas, tienen un carácter permanente.

Las JEP y las JEZ se constituyen el tercer día siguiente a la convocatoria de las elecciones y concluyen sus actividades cien días después de su celebración. Esta regla general puede verse modificada cuando se convocan varios procesos electorales continuos, lo que prorroga cien días más su actuación. Esta circunstancia no excluye a sus miembros de celebrar el acto formal de constitución, aunque después la composición de las Juntas siga siendo la misma²⁹¹. Más allá de los nuevos cien días no cabe prórroga, ni siquiera para proceder a la ejecución de una sentencia en que se anula un acuerdo, funciones que son asumidas por la JEC²⁹².

En cada proceso electoral operan gran variedad de Juntas Electorales distribuidas a lo largo de todo el territorio español. Como se puede observar en la Tabla 6.1 en cada elección se constituyen trescientas cincuenta y cuatro Juntas Electorales. Frente al carácter único de la JEC, órgano que opera en todo el territorio nacional, aparecen cincuenta JEP y trescientas tres JEZ, las más numerosas. Este entramado orgánico es dirigido y supervisado bajo la autoridad suprema de la JEC. Sin embargo, la fragmentación provocada por la gran cantidad de Juntas y por su dispersión geográfica –provincias y municipios cabezas de partido judicial- dificulta, en algunos casos, la coordinación y el intercambio de información y comunicación entre estos órganos electorales.

La JEC tiene su sede en Madrid, las JEP en las capitales de provincia y las JEZ en las localidades cabeza de los partidos judiciales. En la Tabla 6.1 se puede apreciar la existencia de cincuenta JEP, a pesar de que el territorio español se organiza en cincuenta y dos provincias. Ello se debe a que las JEZ constituidas en Ceuta y Melilla acumulan en sus respectivos distritos las funciones correspondientes a las JEP.

²⁹¹ Acuerdo de la JEC de 10 de enero de 1979.

²⁹² Acuerdo de la JEC de 16 de septiembre de 1988.

Tabla 6.1. Las Juntas Electorales en cifras

Tipo de Junta Electoral	Número de Juntas Electorales
Junta Electoral Central	1
Juntas Electorales Provinciales	50
Juntas Electorales de Zona	303
Total de Juntas Electorales	354

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior para las elecciones generales del año 2008.

En relación con las JECA, la mayor parte de las comunidades autónomas que han constituido estos órganos electorales han utilizado como referencia el modelo institucional de la JEC. La gran mayoría de las JECA tienen su sede en los respectivos Parlamentos autonómicos, con la excepción de Galicia y Murcia, en las que el órgano electoral reside en el Tribunal Superior de Justicia. La existencia de comunidades autónomas uniprovinciales y pluriprovinciales ha afectado a la definición de sus Juntas Electorales. Como regla general, las comunidades autónomas pluriprovinciales han coincidido en otorgar la permanencia a su órgano electoral autonómico, aunque han diferido a la hora de establecer el tipo de relación que debía darse entre la JECA y el órgano supremo electoral (la JEC). En Galicia, País Vasco y Valencia se ha omitido referencia alguna a la JEC; y en Andalucía la JECA ocupa el primer lugar en la enumeración orgánica (Cano Bueso, 1997:465). En el ámbito autonómico uniprovincial se da un solapamiento, como es lógico, entre las JEP y las JECA. Estas comunidades autónomas han reaccionado de forma distinta ante esta situación. Madrid y Navarra atribuyen la competencia para ordenar sus elecciones a la JEP. Asturias otorga al órgano electoral provincial la condición de Junta Electoral del Principado de Asturias. En Murcia, la Rioja y Baleares, la JECA sustituye a la JEP en las elecciones de sus asambleas legislativas, claro está bajo la subordinación jerárquica de la JEC. En Cantabria también se opta por la creación de un órgano electoral autonómico, aunque se contempla la posibilidad de que si se celebran las elecciones autonómicas al mismo tiempo que las elecciones generales o locales, actúe como órgano electoral la JEP.

6.1.2. Estructura organizativa

Las Juntas Electorales se encuentran constituidas por varios tipos de personal: el personal rector, el personal administrativo y los asesores técnicos. Los tres colectivos se diferencian por el papel que desempeñan dentro del órgano electoral en cuestión. El cometido del personal rector consiste en la adopción de decisiones, son los miembros de las Juntas que tienen voz y voto en sus sesiones. El personal rector adopta los acuerdos necesarios, en vistas de poder desplegar o ejecutar toda la actividad funcional que se le asigna a cada órgano electoral y, además, dirige instrucciones, tanto a los órganos de la AE como al resto de los actores que intervienen en las contiendas electorales. El personal

administrativo auxilia al personal rector en sus cometidos, prestándole todo el apoyo burocrático necesario. Por último, los asesores técnicos pueden participar o no en las sesiones de las Juntas Electorales con el objeto de informar como personas especializadas que son en materias afines y concretas sobre el proceso electoral (censo electoral) lo que facilita al órgano electoral una mejor toma de decisiones.

En la Tabla 6.2 se puede observar al personal rector de las Juntas Electorales. En cada órgano electoral, si se utiliza como indicador la institución de procedencia de sus miembros, se establecen dos tipologías de personal rector: el personal rector judicial y el personal rector académico.

Tabla 6.2. El personal rector de las Juntas Electorales

Órgano	Personal rector judicial	Personal rector académico y/o profesional
JEC	➤ 8 vocales. Magistrados del Tribunal Supremo	➤ 5 vocales. Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología, en activo
JEP	➤ 3 vocales. Magistrados de la Audiencia Provincial. En su falta, titulares de órganos jurisdiccionales unipersonales de la capital de la provincia	➤ 2 vocales. Entre Catedráticos o Profesores Titulares de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología o juristas de conocido prestigio de la provincia
JEZ	➤ 3 vocales. Jueces de Primera Instancia o Instrucción. En su falta, a Jueces de Paz del mismo partido judicial	➤ 2 vocales. Licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas y Sociología, residentes en el partido judicial

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 9.1a), 9.1b), 10.1a), 10.1b), 11.1a), entre otros, de la LOREG.

a) El personal rector judicial

El personal rector judicial está vinculado al poder judicial de cada ámbito territorial. La primera incorporación del personal judicial a las filas de la AE se produce tras la implantación del procedimiento electoral del 18 de julio de 1865. En concreto, a través de la presidencia del órgano electoral encargado del escrutinio general. Esta situación se mantuvo, en las Juntas de Escrutinio General, hasta el año 1907, fecha en la que desaparece esta unidad administrativa del modelo institucional electoral. Sin embargo, el diseño institucional del año 1907 apostó, claramente, por una ampliación de los miembros de origen judicial en los órganos electorales, al otorgar la presidencia de la JEC al presidente del Tribunal Supremo y la de las JEP a los presidentes de las Audiencias Territoriales y Provinciales. En el año 1977 se incorporó, también, el perfil judicial en las JEZ y en las vocalías de todas las Juntas Electorales. De esta manera, de las dieciséis vocalías de la JEC cinco fueron ocupadas por magistrados del Tribunal Supremo; en las JEP tres de los ocho miembros se proveyeron entre personal judicial; y de los seis vocales de las JEZ, tres eran judiciales.

En la actualidad (a partir del procedimiento electoral de 1985) se opta por una solución mayoritariamente judicial en la composición de las Juntas Electorales. La JEC se constituye por trece miembros de los que ocho son magistrados del Tribunal Supremo. El personal rector de las JEP se encuentra representado por cinco vocales, siendo tres de ellos

magistrados de la Audiencia Provincial. De los cinco miembros que conforman, también, la estructura interna de las JEZ, tres son jueces de primera instancia. En el caso de las JEP y JEZ, si no existe un número suficiente de cargos judiciales, el personal rector judicial de las JEP se cubre por los titulares de los órganos jurisdiccionales unipersonales de la capital de provincial, y por jueces de paz del mismo partido judicial elegidos por sorteo, en las JEZ. La presencia del personal judicial en las Juntas se ha intensificado todavía más al destinarse la presidencia y vicepresidencia de los órganos electorales a los vocales judiciales. Los presidentes de la JEC y las JEP tienen dedicación exclusiva, desde la convocatoria de las elecciones hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos a los que haya dado lugar el proceso electoral, incluido el recurso de amparo previsto en el procedimiento electoral.

La designación del personal judicial de las Juntas Electorales se lleva a cabo por sorteo. El órgano encargado de realizar el sorteo es el Consejo General del Poder Judicial, en la designación de los vocales de la JEC y de las JEP, y la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo en las JEZ. Este sistema de designación unido al perfil judicial de los candidatos contribuye notablemente a garantizar la independencia e imparcialidad de estos órganos electorales.

b) El personal rector académico y/o profesional

El otro colectivo de personal rector que integra las Juntas Electorales son los miembros procedentes de las universidades (los catedráticos, profesores titulares o licenciados en de derecho y/o en ciencias políticas y sociología) y/o de la esfera profesional jurídica. El personal rector académico se compone, en el caso de la JEC, de cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y sociología. En las JEP se opta por un modelo de personal que combina tanto el perfil académico como el profesional. En este sentido, estos órganos electorales se pueden constituir por catedráticos y profesores titulares de derecho o de ciencias políticas y sociología y por juristas residentes en la provincia. Por último, los dos vocales no judiciales de las JEZ se encuentran representados por los licenciados en derecho o en ciencias políticas y sociología, residentes en el partido judicial.

La categoría profesional de los vocales académicos varía de un órgano electoral a otro. Si bien en la JEC se solicita que el personal académico sea catedrático, en las JEP se opta indistintamente por esta categoría o por la de profesor titular. En cambio, en las JEZ solo se exige que sean licenciados de esas mismas áreas de conocimiento. En las JEP, junto con los vocales universitarios se introduce la opción de que su personal rector se seleccione entre profesionales del mundo del derecho, juristas de reconocido prestigio. Al igual que con el personal rector judicial, la inclusión del personal procedente de la esfera

universitaria, con un cierto perfil técnico o cualificación profesional, pretende garantizar la independencia del personal rector de los órganos electorales, sobre todo, porque este personal especializado puede dotar de una mayor pluralismo a la toma de decisiones en las Juntas Electorales, al complementar visión técnico-jurídica con una perspectiva más técnico-política.

Para la selección de los vocales procedentes de la esfera académica no existe un sistema de designación único. En la JEC interviene el Parlamento y en las JEP y JEZ, una vez proclamadas las candidaturas, son los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito electoral los que proponen conjuntamente quienes ocupan estos cargos. Las Juntas Electorales de superior categoría solo intervienen para ratificar la propuesta de candidatos a vocales de los órganos electorales o de manera excepcional cuando no se llegue a un acuerdo antes del comienzo de la campaña electoral. Respecto a la intervención del Parlamento en la designación de los vocales académicos de la JEC, el sistema de selección recae en las agrupaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados. Los grupos parlamentarios, desde el año 1990, proponen de manera conjunta y por consenso a los miembros de las JEC. Con carácter excepcional, siempre y cuando no se haya producido esta designación pasados noventa días de la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, la Mesa del Congreso, una vez oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, asume esta competencia²⁹³.

La intervención parlamentaria y de las fuerzas políticas, en el proceso de designación del personal académico o vocales no judiciales de las Juntas Electorales, ha planteado ciertas reticencias en cuanto a los peligros de politización que pueden llegar a derivarse de la aplicación de un sistema de este tipo. En este sentido, Rallo Lombarte (1997) ha destacado lo siguiente:

“El exclusivo acuerdo entre las opciones políticas mayoritarias en la designación de los vocales no judiciales podría sesgar el espíritu del legislador que, (...) no propugna que los vocales no judiciales sean la voz de los partidos”
(Rallo Lombarte, 1997: 250)

Sin embargo, desde otro punto de vista, la implicación parlamentaria en el proceso de designación del personal académico de la JEC se puede interpretar, también, como una medida institucional de carácter positivo, ya que la institución parlamentaria, “como máxima expresión de la pluralidad que es, garantiza mejor la independencia del órgano electoral y es la más adecuada para éste no se sienta mediatizado en su actuar” (Serena Velloso, 1986: 117-118).

Lo mismo sucede con el sistema de designación del personal académico en las JEP y JEZ, ya que la propuesta conjunta de las fuerzas políticas que ha presentando candidaturas

²⁹³ El capítulo 8 de la tesis doctoral “El personal rector de la JEC” aborda, en profundidad, el sistema de designación del personal de la JEC.

permite contrarrestar las desviaciones e intereses partidistas que podrían derivarse de una fórmula electoral altamente intervenida por los partidos políticos.

Las JECA reproducen el modelo de personal del resto de los órganos electorales, sobre todo de la JEC, por lo que también se conforman de personal judicial y académico. El personal mayoritario de las JECA es el judicial, quedando compuesta por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del territorio autonómico designados por sorteo. El número total de miembros judiciales no suele ser uniforme: once en el País Vasco, nueve en Galicia y siete en Castilla León, Castilla la Mancha, Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Canarias y Murcia. En las comunidades autónomas uniprovinciales, donde se contempla una Junta específica al margen de la JEP, la cantidad de vocales judiciales se reduce a cinco. El presidente y vicepresidente son también de extracción judicial. Además, en las Juntas de Galicia, Murcia, País Vasco, la Rioja y Valencia se prevé que la presidencia recaiga sobre el presidente del Tribunal Superior de Justicia (Pascua Mateo, 2007: 97). El personal académico se elige por los grupos con representación en el Parlamento autonómico de entre catedráticos y profesores titulares de derecho, por lo que a diferencia del sistema de personal estatal, se extraen de las Juntas Electorales al personal académico procedente de otras disciplinas universitarias, de ciencias políticas y sociología.

c) El personal administrativo

El personal administrativo es el que da todo el apoyo burocrático necesario a las Juntas Electorales: custodia toda su documentación, interviene en sus sesiones con voz pero sin voto, tomando acta y dando fe de los hechos acontecidos en el órgano electoral. Además, el colectivo administrativo de las Juntas es quien custodia los archivos de cada órgano electoral. Como señalan Wall, Ellis, Ayoub, Dundas, Rukambe y Satino (2006) la conservación de archivos es importante no sólo para preservar la memoria institucional del órgano electoral sino también para asegurar que los documentos, materiales y registros que pueden ser utilizados en procedimientos legales futuros o en proyectos de investigación destinados a mejorar los procesos electorales se encuentran en buen estado.

En la Tabla 6.3 se recoge a la figura que encabeza al aparato administrativo de las Juntas Electorales en el modelo institucional español. De este modo, el Secretario General del Congreso de los Diputados ejerce como secretario del órgano supremo electoral, en la JEC. El secretario de las JECA, al igual que en el órgano central estatal, es el Letrado Mayor de la respectiva asamblea autonómica. En las JEP los asuntos de secretaría son dirigidos por el Secretario de la Audiencia Provincial respectiva, y en el caso de que existan varios, por el más antiguo. En las JEZ, del mismo modo que en las JEP se mantiene la vinculación judicial de su personal administrativo, a través de la figura del Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente, o del Secretario del Juzgado Decano, si hay varios.

Además, las JEZ cuentan con los secretarios de los Ayuntamientos que actúan bajo su dependencia como delegados del órgano electoral en cada uno de los municipios.

Tabla 6.3. El personal administrativo de las Juntas Electorales

Tipo de Junta Electoral	Personal Administrativo
JEC	Secretario General del Congreso de los Diputados (= Secretario de la JEC)
JECA	Letrado Mayor del Parlamento Autonómico (= Secretario de la Junta Electoral Autonómica)
JEP	Secretario de la Audiencia respectiva, y si hubiere varios el más antiguo
JEZ	Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente y, si hubiera varios, el Secretario del Juzgado Decano

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

d) Los asesores técnicos

En las sesiones de las Juntas Electorales también pueden participar personal especializado, personal procedente de los órganos que colaboran en la gestión y organización de los procesos electorales. Este es el caso del director de la OCE y de sus delegados provinciales que colaboran con voz pero sin voto en las sesiones de la JEC y de las JEP, respectivamente. En las JECA este cometido se lleva a cabo por un representante designado por el director de la OCE. Además, las Juntas Electorales podrán convocar a cualquier asesor externo con la finalidad de recabar toda aquella información que consideren necesaria para el buen desarrollo de sus funciones electorales.

6.1.3. Actividad funcional

La finalidad de la AE es garantizar que las elecciones se desarrollen con eficacia, esto es, de acuerdo a las reglas del juego previstas (principio de legalidad), con transparencia, con igualdad y con objetividad. A las Juntas Electorales se les ha asignado un contenido funcional específico asociado al desarrollo de esta importante misión institucional. Las funciones electorales de las Juntas se materializan en actividades. Estas actividades se extienden a lo largo de todo el proceso electoral y tienen como cometido el organizarlo, supervisarlos y controlarlo, en vistas de que las elecciones puedan considerarse legítimas. De ahí, que las Juntas Electorales comiencen sus actuaciones a partir de la convocatoria electoral y las extiendan hasta después de haber transcurrido las elecciones. También es importante destacar que las Juntas Electorales, en el ejercicio de sus funciones, gozan de una independencia funcional plena, al estar completamente exentas de cualquier tipo de tutela por parte de la Administración del Estado o de los Entes Territoriales, lo que no quita para que determinados órganos de la administración gubernativa puedan colaborar con ellas o servirles de apoyo en algunos momentos puntuales del proceso electoral.

Las actividades desarrolladas por las Juntas Electorales a lo largo de todo el ciclo electoral pueden ser de dos tipos (ver Tabla 6.4): actividades internas y actividades externas. Las actividades internas se derivan del principio de jerarquía y coordinación. Por

ello, comprenden las relaciones que se entablan entre los órganos electorales que constituyen la AE española y afectan a su ámbito interno (composición, control interno, etcétera). Las actividades externas o extraorganizativas son las relaciones entabladas entre las Juntas Electorales y sus agentes externos, aquellos que no forman parte de su estructura formal.

Tabla 6.4. Tipos de actividades en las Juntas Electorales

Tipo de actividad	Concepto	Sujetos destinatarios de la actividad
Actividades internas	Funciones vinculadas a las relaciones interorganizativas. Se establecen entre los órganos electorales que conforman la AE	➤ Juntas Electorales
Actividades externas	Funciones con proyección externa, la entabladas entre la AE y los agentes externos a la estructura organizativa electoral	➤ Fuerzas políticas que concurren a las elecciones ➤ Administración gubernativa ➤ Electores

Fuente: elaboración propia.

El presente apartado se inicia con un breve recorrido por las funciones internas del sistema de Juntas Electorales, pero sin entrar al detalle, ya que son competencias que han sido destacadas al abordar el principio de jerarquía y de coordinación en el capítulo anterior. A continuación, se analiza, en profundidad, las funciones con proyección externa, las que se destinan hacia aquellos actores u órganos que no pertenecen al modelo institucional de la AE española.

6.1.3.1. Las actividades internas

Las Juntas Electorales ejercen una serie de funciones derivadas del principio de jerarquía, las funciones internas. Estas funciones solo afectan a los órganos de la AE, y rigen las relaciones entre ellos. Las actividades internas se agudizan en el órgano que ocupa la cúspide en la jerarquía de la organización electoral, la JEC. Por ello, al órgano rector de la AE se le concede un alto contenido competencial con el objeto de que pueda dirigir de manera eficaz y eficiente el funcionamiento de los órganos en los que se estructura la AE española. Como se resume en la Tabla 6.5, los órganos superiores de la AE, en virtud del principio de jerarquía, pueden ejercer una serie de competencias, entre otras, dirigen la actuación de sus órganos inferiores mediante instrucciones, resuelven las consultas de los órganos inferiores, unifican los criterios interpretativos de las Juntas inferiores y revocan de oficio sus acuerdos.

Tabla 6.5. Funciones internas de las Juntas Electorales

Funciones Interorganizativas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir Instrucciones de obligado cumplimiento ➤ Resolver consultas ➤ Recurso de alzada ➤ Revocar de Oficio ➤ Unificar criterios interpretativos ➤ Informar de los temas relacionados con el censo electoral ➤ Nombrar al personal de las JEP y de las JEZ
-------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

La emisión de instrucciones de obligado cumplimiento. La JEC cursa instrucciones de obligado cumplimiento²⁹⁴ a las JEP y, en su caso, a las JECA, en cualquier materia electoral. Esta potestad reglamentaria, también se ejerce por las JEP con respecto a las JEZ. El ejercicio de esta función permite evitar la aplicación de criterios dispares en las Juntas inferiores.

La resolución de consultas. La JEC ejerce potestad de carácter resolutorio al poder resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las JEP y, en su caso, las JECA. La función consultiva de la JEC no solo afecta a la propia AE (JEP y JECA), sino también, como ya se manifestado, a otros actores intervinientes en el proceso electoral (partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores).

La resolución de recursos. Los acuerdos de las JEP, las JEZ y, en su caso las JECA, pueden recurrirse ante las Juntas de superior categoría. El recurso se interpone ante la Junta Electoral que adoptó el acuerdo que es objeto de impugnación en un plazo de veinticuatro horas desde su notificación. La Junta Electoral autora del acto impugnado da traslado inmediato del recurso a los interesados con el expediente para que éstos en el plazo de un día presenten ante la misma las alegaciones que estimen oportunas. En el plazo de cuarenta y ocho horas desde la interposición del recurso, se da traslado de éste a la Junta superior, junto con las alegaciones presentadas por los interesados, el expediente completo y su informe razonado. Dicha documentación se remite por el medio que permita su más rápida recepción, incluido el fax, sin perjuicio de que la documentación original además se envíe por correo urgente o por cualquier otro medio que permita su recepción inmediata por la Junta Electoral encargada de resolver el recurso. El informe razonado debe contener todos los extremos necesarios para que la Junta Electoral competente pueda resolver el recurso, incluidos los antecedentes, el criterio seguido por la Junta y el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. El órgano electoral que resuelva el recurso puede acortar los plazos previstos en los apartados anteriores en función de circunstancias como el vencimiento de otros plazos previstos en la legislación electoral, la proximidad del

²⁹⁴ Esta competencia se introduce a partir de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

día de la votación, o cualquier otra en la que la demora pueda hacer que el recurso pierda su función legítima. También puede ampliarlos si la complejidad del asunto lo exige o si el recurso se plantea fuera del período electoral. Una vez resuelto el recurso, la Junta Electoral da traslado del acuerdo adoptado a la Junta Electoral autora del acto impugnado para que lo comunique a los interesados y se proceda a su ejecución²⁹⁵.

La revocación de oficio. Otra de las funciones internas de las Juntas Electorales consiste en que los órganos superiores puedan revocar de oficio en cualquier tiempo o, a instancia de parte interesada, las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales inferiores, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la JEC.

La unificación de criterios. Las Juntas Electorales superiores también unifican los criterios interpretativos de los órganos electorales inferiores. De esta manera la JEC ejecuta esta competencia con las JEP y las JECA; y las JEP con las JEZ.

La JEC, como órgano rector y supremo de la AE, debe también informar a los órganos inferiores de aquellos proyectos de disposiciones que se dicten en relación con la gestión y organización del censo y que afecten al contenido del proceso electoral.

Por último, entre las Juntas Electorales no solo se establece una relación de jerarquía funcional, sino también, aunque en menor medida, de jerarquía organizativa. Por ello, la JEC nombra, a propuesta de los representantes de las candidaturas, al personal académico de las JEP, y las JEP designan, siguiendo el mismo procedimiento, a los mismos integrantes en las JEZ. Las Juntas Electorales pueden también designar de manera excepcional a los miembros de los órganos electorales inferiores, siempre y cuando, los representantes de los partidos políticos no lleven a cabo esta competencia.

6.1.3.2. Las actividades externas

La mayor parte de las actividades que desarrollan las Juntas Electorales son funciones externas. Las actividades externas son las que se destinan fuera de la estructura formal electoral, las que se establecen con los agentes externos a la organización. Estas funciones se desarrollan durante todo el ciclo electoral, aunque su contenido depende del tipo de elecciones que se celebren.

La Tabla 6.6 expone, a modo de resumen, las actividades externas llevadas a cabo por las Juntas Electorales en cada una de las fases que constituyen el ciclo electoral. Estas fases son las siguientes (González Hernández, 1996): la fase preparatoria, antes de la celebración de las elecciones; la fase constitutiva, durante las elecciones; y la fase integradora, una vez finalizado el proceso electoral. En la Tabla 6.6 se puede apreciar como

²⁹⁵ Instrucción de la JEC 11/2007 sobre el procedimiento de tramitación de los recursos contra los acuerdos de las Juntas Electorales previsto en el artículo 21 de la LOREG (BOE número 239, de 5 de octubre de 2007).

algunas de estas competencias comienzan en la fase preparatoria de las elecciones y se extienden, también, a otras fases del proceso electoral (el control de la financiación electoral y de los gastos electorales, la resolución de reclamaciones, entre otras). Sin embargo, a efectos operativos el análisis de cada actividad se aborda en la fase donde se origina por primera vez.

Tabla 6.6. Actividades externas de las Juntas Electorales

Fase del proceso electoral	Funciones electorales
<u>Fase Preparatoria</u> Funciones antes de la celebración de las elecciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Designación de los administradores y representantes de las candidaturas ➤ Recepción y supervisión de las candidaturas ➤ Aprobar modelo oficial de sobres y papeletas y supervisar los de los partidos políticos ➤ Control y supervisión de la campaña electoral ➤ Resolución de consultas ➤ Potestad sancionadora ➤ Potestad disciplinaria ➤ Control de la financiación electoral y de los gastos electorales ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos ➤ Dirigir y supervisar la actuación de la OCE ➤ Control de los sondeos y encuestas electorales ➤ Aprobar los distintos modelos de actas (de constitución de las ME, de escrutinio, actas de sesión, actas de escrutinio general y actas de proclamación de electos) ➤ Aprobar el manual de instrucciones de las ME
<u>Fase Constitutiva</u> Funciones desde las elecciones hasta la proclamación de candidatos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir y supervisar la formación de las ME ➤ Garantizar los recursos materiales en las ME ➤ Realizar el escrutinio general ➤ Recepción y resolución de reclamaciones y protestas contra el acta de escrutinio general ➤ Control de la financiación electoral y de los gastos electorales ➤ Resolver quejas, reclamaciones y recursos
<u>Fase Integradora</u> Funciones después de las elecciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expedición de credenciales a los diputados, senadores, concejales, diputados provinciales, y consejeros insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las JEP y de las JEZ ➤ Control de la financiación electoral y de los gastos electorales

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

a) Fase preparatoria. Funciones de las Juntas Electorales antes de las elecciones

La fase preparatoria es la más dilata en el tiempo se inicia con la convocatoria de las elecciones a través del correspondiente decreto y se extiende hasta el día de la votación, por lo que incluye el mayor número de actividades electorales. Las funciones electorales de este periodo se centran en los actos relacionados con la selección y proclamación de los candidatos electorales, además de las actividades relacionadas con la organización de las elecciones, dirección y supervisión del censo, control de la campaña electoral y sondeos electorales, creación y provisión de recursos materiales para que se celebren las elecciones, etcétera.

Supervisión de la designación y el nombramiento de los representantes de las fuerzas políticas. El decreto de convocatoria electoral supone la apertura del proceso electoral y el comienzo de las funciones electorales. Las actividades electorales se inician con la supervisión por las Juntas Electorales de la designación y el nombramiento de los

representantes de las fuerzas políticas que presentan candidaturas. Las entidades políticas que vayan a presentar candidaturas designan a los representantes y administradores de sus coaliciones electorales en las Juntas Electorales, figuras que tendrán un contenido distinto en base al tipo de elecciones y al órgano electoral que ejerza la supervisión de su selección y nombramiento (ver Tabla 6.7).

Tabla 6.7. Las Juntas Electorales por tipo de elecciones en el proceso de designación y nombramiento de los representantes y administradores de las fuerzas políticas

Tipo de representante o administrador	Tipo de elección	Junta Electoral que supervisa la designación	Junta Electoral que realiza el nombramiento
Representantes Generales	Todas las elecciones	Junta Electoral Central	Junta Electoral Central
Representantes Provinciales	Elecciones Parlamento Europeo Elecciones Generales	Junta Electoral Central	Juntas Electorales Provinciales
Representantes de las Candidaturas	Elecciones Locales	Junta Electoral Provincial	Juntas Electorales de Zona
Administradores Generales	Todas las elecciones	Junta Electoral Central	Junta Electoral Central
Administradores de las Candidaturas	Todas las elecciones	Junta Electoral Central	Juntas Electorales Provinciales

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Los representantes generales de las entidades políticas se eligen ante la JEC en un plazo de una semana a contar desde el día siguiente de la convocatoria. Estas figuras son las que asumen la selección de los demás representantes y administradores (representantes provinciales, representantes de las candidaturas, administradores generales) e incluso son las encargadas de presentar los datos de los candidatos propuestos a cubrir estos puestos para su supervisión ante las Juntas Electorales.

La propuesta de representantes provinciales se presenta ante el órgano supremo de la AE en las elecciones generales y europeas. La JEC informa sobre esta iniciativa, ya revisada, a las JEP. El nombramiento se produce, antes de la presentación de candidaturas, cuando los representantes provinciales se personan para aceptar el cargo ante el órgano electoral provincial.

En las elecciones locales los representantes provinciales desaparecen, y en su lugar, los representantes generales presentan ante la JEP a los representantes de las candidaturas de cada municipio. La JEP emite a las JEZ el nombre de los representantes de las candidaturas de su demarcación para que comparezcan ante estas y reconozcan su cargo.

Los administradores generales y administradores de las candidaturas son también seleccionados por los representantes generales. En ambos casos, la JEC revisa que las personas propuestas cumplan los requisitos formales antes de proceder a su nombramiento. El nombramiento de los administradores generales lo realiza la JEC, y el de los

administradores de las candidaturas el nombramiento se ratifica en el acto de presentación de candidaturas por las JEP.

Presentación y proclamación de candidaturas. Una vez controlado por las Juntas Electorales el proceso de designación y nombramiento de los distintos agentes que representarán a las fuerzas políticas en las elecciones, comienza la etapa de presentación y proclamación de candidaturas. Las candidaturas se presentan en las diferentes Juntas Electorales, dependiendo del tipo de elecciones que se celebren. Como se recoge en la Tabla 6.8 la JEC asume esta competencia en las elecciones al Parlamento Europeo, las JEP en las elecciones generales y las JEZ, en las elecciones municipales. La Junta Electoral competente publica las candidaturas presentadas en el Boletín Oficial. A partir de entonces, las Juntas Electorales comienzan la supervisión de las candidaturas. En el caso que la Junta detecte alguna irregularidad en la candidatura, el órgano electoral informa a los representantes de las entidades políticas. La coalición electoral dispone, a partir de la recepción de la comunicación, de una plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar las irregularidades detectadas por el órgano electoral. Una vez expirado el plazo, la JEC proclamara las candidaturas de las elecciones al Parlamento europeo, las JEP las de las elecciones generales, y las JEZ las de las elecciones municipales.

Tabla 6.8. Juntas Electorales competentes en la presentación, publicación y proclamación de candidaturas

Tipo de proceso electoral	Junta Electoral competente
Elecciones Generales	JEP
Elecciones Locales	JEZ
Elecciones Parlamento Europeo	JEC

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Aprobación del modelo oficial de papeletas y control de las confeccionadas por los grupos políticos. Las Juntas Electorales inmediatamente después de la proclamación de electos proceden a la aprobación del modelo oficial de papeletas y al control de las confeccionadas por los grupos políticos que concurren a las elecciones. La JEC ejerce esta competencia en las elecciones al Parlamento Europeo, las JEP en las elecciones generales y las JEZ en las elecciones locales.

Las papeletas y sobres electorales son un instrumento esencial de la votación, a través de ellos se expresa materialmente la opción política de cada elector por lo que su regulación se hace fundamentalmente en orden de garantizar que dicha opción se realice libre, exenta de cualquier coacción y que exprese, de forma exacta, la voluntad del votante (Ruíz-Navarro, 1986:655). Con el objeto de garantizar el secreto y la pureza de la votación,

las papeletas y los sobres electorales deben ajustarse al modelo oficial²⁹⁶, por lo que el cometido de las Juntas Electorales será el comprobar que estos materiales reúnen los requisitos exigidos por la normativa electoral.

Control de la campaña electoral. Las Juntas Electorales ejercen también el control o supervisión de la campaña electoral. El procedimiento electoral entiende por campaña electoral el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden de la captación de sufragios. La campaña comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria, dura quince días²⁹⁷ y finaliza a las cero horas del día anterior a la votación.

Las Juntas Electorales asumen funciones relacionadas con la campaña electoral pero de contenido distinto. Las actividades de supervisión se pueden diferenciar en base a los instrumentos o soportes utilizados por parte de las fuerzas políticas para transmitir el contenido informativo de sus programas electorales (ver Tabla 6.9). En este sentido, las Juntas Electorales ejercen los siguientes ámbitos de control: funciones de dirección y supervisión de la propaganda electoral en los medios de comunicación de ámbito público; competencias relacionadas con la distribución de lugares para la celebración de actos públicos de campaña electoral; y control en el emplazamiento de espacios para la colocación de publicidad electoral (carteles, banderolas, pancartas, páginas webs, entre otros).

Tabla 6.9. Las Juntas Electorales y el control de la campaña electoral

Ámbito de actuación	Junta Electoral competente
Propaganda electoral en los medios de comunicación de ámbito público	<ul style="list-style-type: none"> ➤ JEC ➤ JECA (en el caso de existan estos órganos electorales y se celebren elecciones autonómicas)
Lugares para la celebración de actos públicos de campaña electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ JEP ➤ JEZ
Emplazamiento de espacios para la colocación de publicidad electoral (carteles, banderolas, pancartas)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ JEZ

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Durante la campaña electoral las fuerzas políticas que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en emisoras de televisión y de radio de titularidad pública. La JEC se encarga de distribuir los espacios gratuitos de propagan

²⁹⁶ El modelo oficial de papeletas y sobres electorales se crea por el Gobierno y se ratifica por la Juntas Electorales. En la actualidad y en términos generales, el formato oficial de papeletas y sobres electorales es el siguiente: las papeletas y sobres son de color blanco para todas las elecciones menos para las del Senado cuyo color es el sepia, y las utilizadas para las elecciones celebradas en las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y en los cabildos insulares que son de azul claro; las papeletas se imprimen en una sola cara en la que se identifica el tipo de proceso electoral y el año de celebración; por último, en el caso, de las comunidades autónomas que tengan reconocida estatutariamente una lengua cooficial distinta al castellano, las papeletas y sobres para todas las elecciones se elaboran con carácter bilingüe (ver artículo 4 del RD 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales (BOE núm. 92, de 17 de abril), modificado por el RD 1382/2002, de 20 de diciembre (BOE núm. 305, de 21 de diciembre).

²⁹⁷ Modificado por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo. En su anterior redacción decía: “Dura quince días como mínimo y veintiún días como máximo”.

electoral que se emiten en los medios de comunicación de titularidad pública. Para ello, dirige y designa (después de la proclamación de las candidaturas y antes del inicio de la campaña electoral) a un órgano encargado de efectuar las propuestas de distribución de electoral, la Comisión de Radio y Televisión. Esta comisión se compone de un representante de cada partido, federación o coalición de los que concurren a las elecciones que cuenten con representación en el Congreso de los Diputados. La JEC elige, entre este personal, al presidente. Las JEP pueden llevar a cabo esta competencia en las programaciones regionales y locales, por delegación de la JEC. En este supuesto, se constituye en dicho ámbito territorial una comisión similar que actúa bajo la dirección del órgano electoral de la provincia. Si solo se celebran elecciones autonómicas la distribución de propaganda electoral en los medios de comunicación públicos se contempla para el ámbito territorial autonómico, y esta competencia pasa a ser desarrollada por la JECA correspondiente. En el caso de que no se haya constituido la JECA, esta función electoral se traslada a la JEP que ostente la capital de la comunidad autónoma. La Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta competente, hace la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido político en las anteriores elecciones equivalentes²⁹⁸. En el supuesto de que coincidan varios procesos electorales, las Juntas Electorales establecen los criterios que consideren convenientes.

El control y supervisión de los lugares de celebración de actos públicos de campaña electoral se ejerce por las JEP en colaboración con las JEZ. Los Ayuntamientos se encargan de reservar los locales oficiales y los lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral. Entre los diez días posteriores a la convocatoria electoral, los Ayuntamientos informan del contenido de estas reservas a la JEZ que lo pone en conocimiento de la JEP. El contenido de esta información especifica los días y las horas en

²⁹⁸ Según el procedimiento electoral el baremo para la distribución de tiempo gratuito de propaganda electoral a los partidos, federaciones y coaliciones electorales en cada medio de comunicación de titularidad pública es el siguiente: diez minutos para los que no concurrieron o no obtuvieron representación en las elecciones anteriores; quince minutos para los que teniendo representación no alcanzaron el cinco por ciento del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional, o en su caso, en las circunscripciones; treinta minutos para los que alcanzan representación y obtienen entre el cinco y veinte por ciento del total de votos; y cuarenta y cinco minutos para los que adquieren representación y al menos un veinte por ciento de votos. También es importante destacar, que para que los partidos puedan disfrutar de este derecho deben haber presentado candidatura en más de un setenta y cinco por ciento de circunscripciones, comprendidas estas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Aquellas fuerzas políticas que no cumplan con este requisito tienen derecho a quince minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales, siempre y cuando en las elecciones anteriores equivalentes lleguen al veinte por ciento de los votos emitidos en el ámbito de una comunidad autónoma. Las decisiones de las Comisiones de Radio y Televisión constituidas a efectos de distribución de propaganda electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente. Como se puede apreciar, los requisitos que se contemplan son bastante generosos, lo que puede dar lugar a una gran proliferación de candidaturas. Este problema podría atajarse endureciendo primero, los requisitos de presentación de candidaturas, y segundo exigiendo ciertas condiciones adicionales para que las candidaturas presentadas tengan un acceso más restringido a los medios de comunicación pública (Santolaya Machetti, 1999:90).

que los locales se pueden utilizar, lo que se publica dentro de los quince días siguientes a la convocatoria en los Boletines Oficiales Provinciales. A continuación, los representantes de las candidaturas presentan las solicitudes para la utilización de locales y lugares públicos ante la JEZ. Estos órganos electorales adoptan sus decisiones antes del cuarto día posterior a la proclamación de electos. Las JEZ realizan las distribuciones en función de las solicitudes, y cuando varias sean coincidentes utilizan como criterio el principio de igualdad de oportunidades y de manera subsidiaria las preferencias de los partidos políticos con mayor número de votos en las elecciones anteriores equivalentes. De esta manera, la aplicación del principio de igualdad rompe con el principio que se ejerce en la distribución de propaganda en los medios de comunicación públicos.

El papel de las JEZ en la supervisión de la publicidad electoral (carteles, banderolas, pancartas, etcétera) consiste en revisar y comunicar las decisiones adoptadas previamente por los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos tienen la obligación de reservar lugares públicos y gratuitos para la colocación de carteles, y también de pancartas y carteles colgados a postes o farolas (banderolas). La distribución de estos espacios electorales a los partidos políticos se hace en función del número de votos alcanzados en las anteriores elecciones en la misma circunscripción, y se atribuye en función de las preferencias manifestadas por los partidos con mayor número de votos. En las elecciones al Parlamento Europeo la única divergencia a esta norma general es que la distribución se centra en los resultados electorales obtenidos en el territorio correspondiente de la JEZ. Los Ayuntamientos comunican los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles, pancartas y banderolas a las JEZ, en los siete días siguientes a la convocatoria de las elecciones. Estos órganos electorales comunican la decisión de los Ayuntamientos a los representantes de cada candidatura en el segundo día posterior a la proclamación de candidatos.

Para finalizar el análisis del control de la campaña electoral solo señalar que hoy en día las NTIC²⁹⁹ se confieren como herramientas de propaganda electoral. Por ello, aquellas corporaciones locales que pongan voluntariamente y con carácter gratuito estas soportes a disposición de las candidaturas deben respetar los principios de neutralidad política, transparencia e igualdad de acceso a las formaciones políticas. Además, su distribución se regirá por las mismas reglas que se asignan para la publicidad electoral³⁰⁰, por lo que las JEZ se convierten en los órganos supervisores del proceso.

²⁹⁹ La JEC entiende como “*Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación electrónicas, cualquier tipo de equipos, sistemas, programas o dispositivos electrónicos que permiten la difusión de información, ideas u opiniones, sean mediante páginas web, foros, chats, correo electrónico u otros medios en Internet sea mediante mensajes de telefonía móvil (SMS) u otros análogos*” (Instrucción 4/2007, de 12 de abril de la JEC).

³⁰⁰ Instrucción de la JEC 4/2007, de 12 de abril (apartado tercero).

Resolver consultas. Otra de las funciones de las Junta Electorales es la resolución de consultas. Las consultas pueden proceder de dos ámbitos distintos de los órganos de la AE o de los partidos políticos, de las asociaciones, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores. En el primer caso se trata de una función interna, por lo que su estudio se realizó en el epígrafe anterior. De este modo, este apartado se destina a analizar las consultas de las fuerzas políticas que concurren a las elecciones.

Las consultas de las fuerzas políticas se elevan directamente a la JEP o a la JEZ correspondiente. De manera excepcional, los actores políticos solo pueden presentar consultas a la JEC, cuando se trate de cuestiones de carácter general que afecten a más de una JEP.

Las consultas destinadas a las Juntas Electorales se hacen por escrito y se resuelven por la Junta a la que se dirigen, salvo que ésta decida elevarlo a la Junta superior por considerar su contenido de gran importancia o por estimar conveniente que se resuelva con un criterio de carácter general. No existen plazos para evacuar las consultas, al contemplarse la posibilidad de que la Junta Electoral consultante pueda transmitir la resolución del asunto al órgano electoral superior³⁰¹.

En el supuesto de que la consulta sea urgente y no de tiempo a convocar a la Junta Electoral, el presidente del órgano electoral, bajo su responsabilidad, puede dar una respuesta provisional, que será ratificada o modificada, con posterioridad, en la primera sesión de la Junta Electoral. Hay que matizar, que el presidente de la Junta puede ejercer este cometido en todos los casos en los que existan resoluciones anteriores y concordantes de la propia Junta o de la Junta superior.

Como señala Santamaría Pastor (1985: 207), las resoluciones dictadas en la evacuación de las consultas planteadas son, *mutatis mutandis*, verdaderos actos administrativos con contenido de voluntad, no simplemente expresivos de un parecer u opinión (lo que los hace plenamente recurribles; al contrario de lo que, conforme a una tradicional jurisprudencia, ocurre con la resolución de consultas a la administración). Actos administrativos, en cuanto dotados del régimen propio de éstos; en especial de la presunción de legalidad y de la ejecutoriedad o acción de oficio; algo que la Ley no dice expresamente, pero se deduce -una vez más- de la aplicación supletoria de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo a la actividad de las Juntas.

Potestad sancionadora. Las Juntas Electorales ejercen su potestad sancionadora a través de la corrección de las infracciones que se produzcan en el proceso electoral, siempre y cuando no sean constitutivas de delito. Las infracciones electorales son

³⁰¹ Respecto a las consultas elevadas por la JEP a la JEC, se debe exponer en el documento en cuestión, las razones que motivan la elevación de la consulta y el parecer o pareceres que respecto de las mismas sostengan sus miembros (Acuerdo de la JEC, 20 de febrero de 1979).

sancionadas mediante la imposición de multas³⁰² emitidas por la Junta Electoral competente. La JEC puede imponer multas hasta una cuantía máxima mil doscientos euros con carácter general y tres mil, en el caso de infracciones relacionadas con las encuestas electorales. Las JEP aplican multas de hasta seiscientos euros y las JEZ de hasta trescientos euros. En el caso de impago de las multas, la Junta Electoral remite al órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda certificación del descubierto con el objeto de que reclame la multa por vía de apremio.

Potestad disciplinaria. Otra competencia común a las Juntas Electorales es la potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales. Es decir, contra todos los funcionarios públicos que desempeñan alguna función pública relacionada con las elecciones (miembros en activo de las fuerzas armadas y seguridad del Estado, de las policías de las comunidades autónomas y administración local, los jueces, los magistrados, los fiscales, entre otros) y, en particular, los presidentes y vocales de las Juntas Electorales, los presidentes, vocales e interventores de las ME y los correspondientes suplentes. Además la potestad disciplinaria también se extiende, en algunos casos, a los particulares.

La enumeración de delitos electorales es muy prolija, por lo que solo se destaca a modo de muestra algunos de esos delitos con sus correspondientes castigos. Entre los delitos electorales que pueden incurrir los funcionarios públicos y que se castigan con penas de prisión mayor y multa de ciento ochenta a mil ochocientos euros se encuentran, entre otros, los siguientes: el incumplimiento de las normas relativas al censo electoral; la no extensión de los documentos electorales; la suspensión, sin causa justificada, de cualquier acto electoral; el perjuicio, en el ejercicio de sus competencias de un candidato; el incumplimiento de trámites del voto por correspondencia; la alteración de las fechas, horas y lugares de los actos electorales. En el caso de los miembros en activo de las fuerzas armadas y seguridad del Estado, de las policías de las comunidades autónomas y locales, los jueces, los magistrados y fiscales y personal de las Juntas Electorales pueden ser castigados con las penas de prisión menor en grado mínimo y multa de seiscientos a tres mil euros, siempre y cuando difundan propaganda electoral o lleven a cabo actividades relacionadas con la campaña electoral. Esta competencia se extiende además a los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen cuentas o gastos electorales, y utilicen estos fondos para fines distintos a las elecciones. El castigo en los dos supuestos asciende a una pena

³⁰² Según el procedimiento electoral las multas suelen oscilar entre 5.000 a 100.000 pesetas (entre 30 a 600 euros aproximadamente) si se emiten a particulares, y multas de 20.000 a 200.000 (entre 120 a 1.200 euros aproximadamente) si se destinan a autoridades o funcionarios públicos. Las infracciones sobre régimen de encuestas electorales son sancionadas con multa de 50.000 a 500.000 pesetas (entre 300 a 3.000 euros aproximadamente).

de prisión menor y a una multa de ciento ochenta a mil ochocientos euros. La falta disciplinaria también puede cometerse, también, por los particulares cuando voten dos o más veces en la misma elección o si votan dolosamente sin capacidad para hacerlo, o cuando vulnere de manera fraudulenta los trámites establecidos para el voto por correo. En el primer caso, el castigo consiste en una pena de prisión menor en grado mínimo y una multa de ciento ochenta a mil ochocientos euros. En el segundo supuesto se mantiene la misma cuantía de la multa aunque la pena de prisión es de arresto mayor.

Control de la financiación electoral y de los gastos electorales. La JEC y las JEP velan porque las candidaturas cumplan las normas relativas a las cuentas electorales o financiación electoral, y de los gastos electorales.

El control de la financiación electoral comienza a partir de que los administradores generales y los administradores de las candidaturas informan respectivamente a la JEC y a las JEP de la apertura de las cuentas corrientes electorales. Las solicitudes de adelanto de subvenciones que perciben las candidaturas por gastos electorales se dirigen entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria ante la JEC, salvo que concurren en una sola provincia, supuesto en el que se remiten a las JEP. El órgano electoral competente acuerda si las candidaturas tienen derecho o no al adelanto solicitado. A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Administración del Estado pone a disposición de los administradores electorales los adelantos correspondientes. Los adelantos se devuelven después de las elecciones, en la cuantía que superen el importe de la subvención que finalmente corresponda al partido, federación o coalición.

El control los gastos electorales es una competencia que ejerce la JEC y las JEP desde la fecha de convocatoria hasta el centésimo día posterior a la elecciones. Para ello, la JEC puede requerir la colaboración del Tribunal de Cuentas. Los gastos electorales son los realizados por los partidos políticos desde el día de la votación hasta la proclamación de electos en relación a los conceptos siguientes: confección de sobres y papeletas; propaganda y publicidad directa o indirecta dirigida a promover el voto a sus candidaturas, con independencia de la forma o el medio que se utilice; alquiler de locales para actos de campaña electoral; remuneraciones o gratificaciones de personal temporal que presta sus servicios a las candidaturas; medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos políticos, y del personal al servicio de la candidatura; correspondencia y franqueo; intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente; y cuantos se consideren necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones. En el supuesto de que coincidan dos o más elecciones los gastos electorales suplementarios de los partidos políticos no pueden superar en un veinticinco por ciento los máximos permitidos en las elecciones a Cortes

Generales. Con el objeto de facilitar la función fiscalizadora de la JEC y de las JEP se les permite recabar de las entidades bancarias y de las cajas de ahorro el estado de las cuentas electorales, números e identidad de los impositores, y toda aquella información que necesiten. Asimismo, pueden obtener de los administradores generales las informaciones contables que precisen, y resolver, por escrito, las consultas que estos agentes electorales les planteen. Si de la supervisión de los órganos electorales se deducen indicios de conductas constitutivas de delitos electorales, lo deben comunicar al Ministerio Fiscal para que se lleven a cabo las acciones oportunas, sin olvidar la posibilidad de imponer las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, la JEC ha limitado notablemente la interpretación de este precepto, puesto que se excluye toda potestad fiscalizadora que quede atribuida al Tribunal de Cuentas³⁰³, de manera que sus funciones efectivas se reducen a un genérico deber de velar por el cumplimiento de las normas sobre contabilidad electoral, que ni siquiera comporta la obligatoriedad de iniciar investigaciones ante denuncias concretas³⁰⁴ (Pascua Mateo, 2007:94).

Resolver quejas, reclamaciones y recursos. Las Juntas Electorales se constituyen como órganos competentes para resolver quejas, reclamaciones y recursos. La JEC al ser el órgano supremo de la AE solventa cualquier interrogante que suscite el proceso electoral. Las JEP solo resuelven las reclamaciones que los electores presenten sobre el número y las delimitaciones efectuadas por las delegaciones provinciales de la OCE³⁰⁵, una vez oídos los Ayuntamientos, sobre sus locales y sobre la constitución de las ME correspondientes. Estos recursos se resuelven por las JEP en un plazo de cinco días. Sin embargo, al ser resoluciones “en firme” no se puede establecer contra ellas ningún recurso posterior.

Dirigir y supervisar la actuación de la OCE. La JEC, como órgano supremo y rector del sistema de Juntas Electorales, ocupa un papel destacado en la fase de preparación del proceso electoral. Por ello, desempeña con carácter exclusivo algunas competencias electorales, entre las que se recogen las siguientes: dirigir y supervisar la actuación de los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa y, en concreto, de la OCE; controlar los sondeos y encuestas electorales; aprobar los distintos modelos de actas; y supervisar antes de su aprobación el manual de instrucciones de los miembros de las ME.

La competencia de dirigir y supervisar la actuación de la OCE es una función electoral que se asigna a la JEC a raíz de la reforma electoral de 1991³⁰⁶. Sin embargo, no es una función electoral nueva, ya que a partir del año 1890 todos los procedimientos

³⁰³ Acuerdo de la JEC de 26 de mayo de 1986.

³⁰⁴ Acuerdo de la JEC de 29 de marzo de 1990.

³⁰⁵ Las reclamaciones sobre la delimitación de las secciones se presentan entre los seis días siguientes a la publicación del listado correspondiente en el Boletín Oficial de la Provincia.

³⁰⁶ Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo.

electorales³⁰⁷ asignaron esta función electoral al órgano supremo de la AE. Sin embargo, el que la JEC retome esta actividad electoral supone un cambio cuantitativo y cualitativo. En este sentido, la JEC no solo dirige y supervisa a la OCE en el ejercicio de sus competencias con ocasión de la elaboración del censo, sino que ejerce, también, esta función directiva y de control en la globalidad o totalidad de actuaciones que desarrolla el órgano censal a lo largo del proceso electoral y que vienen recogidas en la normativa electoral (Bassols Coma, 1997: 433).

La dirección y supervisión que ejerce la JEC con respecto a la OCE se ha interpretado como una “declaración puramente semántica” (Álvarez Conde, 1993: 62) o “ficticia” (Santamaría Pastor, 1987: 208). Por un lado, la función de dirección no puede considerarse como una dirección ejecutiva, ya que la JEC carece de medios técnicos y humanos para la realización de este cometido (Solozabal Echevarría, 1993: 70). Por otro lado, el que la JEC tenga la dirección y supervisión del censo viene a equivaler a un control formal, ya que las resoluciones de la OCE agotan la vía administrativa, sin alzada ante la JEC (Cano Mata, 1988: 424). Además, las resoluciones de la OCE no se revisan por la JEC, sino que existe, para ello, un procedimiento judicial específico. Todo ello, muestra un claro ejemplo de regulación incoherente en relación con el papel que a la JEC se le ha querido atribuir (Santolaya Machetti, 1999: 86). Asimismo, como destaca Arnaldo Alcubilla (1994: 87), el encuadre organizativo de la OCE en la administración gubernativa hace difícilmente explicable la sujeción de la OCE a la dirección de la JEC, salvo que se entienda como posible la doble jerarquización de una unidad administrativa, ya que la dirección es una técnica para asegurar la unidad de acción organizativa fundada en el principio de mando del superior jerárquico sobre el inferior.

Desde una perspectiva positiva, la OCE se encuentra representada en las sesiones de la JEC, a través de la participación, con voz pero si voto, de su director. De este modo, en las sesiones del órgano supremo electoral se establece la interrelación necesaria de cara a que se articule la función de dirección y control. Por un lado, el órgano gubernativo informa de su gestión censal y de sus futuras actuaciones a la Junta; y por otro, la Junta ratifica o corrige el contenido de las acciones previstas por el órgano censal, además de plantearle directrices, instrucciones y objetivos. En ambos casos, el papel de las JEC consiste en una toma de conocimiento de las acciones emprendidas por las OCE, aunque en el caso de que el órgano censal quiera implantar ciertas innovaciones en el proceso censal deberá contar con el parecer favorable de la Junta. Las informaciones que transmite el órgano censal a la JEC suelen ser, entre otras, las siguientes: la OCE informa al órgano electoral sobre los datos del censo electoral que serán publicados en Internet, en la página del Instituto

³⁰⁷ Procedimiento electoral de 1890 -artículo 8-, procedimiento electoral de 1907 -artículo 15- y procedimiento electoral de 1977 -artículo 14- .

Nacional de Estadística³⁰⁸; el órgano censal emite a la JEC las notas de prensa que facilita a los medios de comunicación durante el desarrollo del proceso electoral, y cuyo contenido suele versar sobre el número total de electores, el número de electores residentes en España y en el extranjero, etcétera³⁰⁹; y la OCE presenta informes y memorias justificativas ante el órgano electoral central sobre su gestión (actualización mensual del censo, tamaño de las secciones electorales, reclamaciones, bajas de inclusión indebida, bajas de ciudadanos de la Unión Europea, consulta telefónica de los datos censales, certificaciones censales específicas etcétera). La OCE no solo informa a la JEC, sino que entre los dos órganos se establece una relación bidireccional. Por ello, la JEC, en virtud de su función de dirección y supervisión, también informa al órgano censal de las irregularidades electorales detectados en la formación y revisión del censo, en los empadronamientos, y en las listas censales, con el objeto de que sean corregidas.

La OCE suele poner en práctica nuevas actuaciones en la gestión del censo, y en este caso debe informar al órgano electoral sobre sus iniciativas. La JEC, una vez examinado el informe correspondiente, se pronuncia de manera favorable o no a la implantación de las mejoras propuestas por el órgano censal. Con motivo de la celebración de las elecciones generales y al Parlamento de Andalucía del año 2004, la OCE presentó un informe-propuesta que pretendía mejorar la información y comunicación con los ciudadanos, facilitándoles información por Internet sobre sus datos de inscripción en el censo electoral y sobre las ME que se constituían en los procesos electorales³¹⁰. La iniciativa ponía a disposición de los ciudadanos la consulta del censo electoral en los siguientes términos: un servicio operativo durante todo el periodo electoral, hasta el día de la votación; consulta del censo de exposición y, una vez repercutidas las reclamaciones, del censo de votación; acceso restringido a los ciudadanos que dispusieran del certificado de firma electrónica emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre; e información de los datos de inscripción censal, de la ME, y de la dirección del local electoral. La JEC acordó expresar su parecer favorable, ya que la iniciativa propuesta garantizaba totalmente la confidencialidad del censo electoral y dotaba, al mismo tiempo, de una mayor transparencia al proceso electoral.

³⁰⁸ Los datos publicados deben ajustarse en su contenido y formato al *Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre*, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias en el censo electoral., suprimiéndose con respecto al formato anterior los datos sobre sexo, provincia, municipio de nacimiento y título escolar; y para los electores residentes en el extranjero, el consulado.

³⁰⁹ En el caso de las elecciones a Cortes Generales y al Parlamento de Andalucía de 14 de marzo de 2004 la nota de prensa distribuida a los medios de comunicación se refería a los siguientes extremos: a) número de electores en las elecciones generales: 34.563.545; b) residentes en España: 33.471.732; c) residentes en el extranjero: 1.091.813; d) elecciones Parlamento de Andalucía: 6.049.589; e) residentes en España 5.915.657; f) residentes en el extranjero: 133.932; g) fecha de consulta del censo y de reclamación, en su caso; y, h) consulta por Internet de los datos de inscripción, mesa y local electoral.

³¹⁰ Expediente 201/211 del 12/12/2003 de la JEC.

En definitiva, la función censal del órgano electoral central le permite dirigir y supervisar el censo, ejerciendo la dirección funcional de un órgano gubernativo, la OCE. Además, la reforma electoral del año 1995³¹¹ otorga una nueva función censal a la JEC: el informar a los órganos de la AE sobre los proyectos de disposiciones que en lo relacionado con el censo se dicte en desarrollo y aplicación del marco electoral.

Control de los sondeos y encuestas electorales. La JEC también asume el control de los sondeos y encuestas electorales que se publiquen entre el día de la convocatoria y el día de la celebración de las elecciones, con la finalidad de verificar que los datos no contienen falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas. En este sentido, supervisa que los sondeos y las encuestas contemplen las especificaciones siguientes: la denominación y el domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de quien haya encargado su realización; las características técnicas del sondeo, entre otras, el sistema de muestreo, el tamaño de la muestra, el margen de error de la misma, el nivel de representatividad, el procedimiento de selección de los encuestados y la fecha de realización del trabajo de campo; y el texto íntegro de las cuestiones planteadas junto al número de personas que no han contestado a cada una de ellas.

El órgano supremo de la AE no solo garantiza que las encuestas reúnan los requisitos formales, sino que vela, además, para que durante los cinco días anteriores a la votación ningún medio de comunicación publique o difunda sondeos electorales. Sobre esta materia, la JEC puede demandar la información que precise a los agentes que hayan realizado y publicado encuestas, con el objeto de efectuar las comprobaciones que estime oportunas. En este sentido, los medios de comunicación que publican o difunden sondeos que violan los requisitos formales previstos en el procedimiento electoral, están obligados a publicar y difundir en un plazo de tres días, en los mismos espacios, las rectificaciones requeridas por la JEC³¹², anunciando su procedencia y el motivo de la rectificación. En el supuesto de que el sondeo o encuesta, que se pretende modificar, se difunda en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá difundirla en otro medio de la misma zona territorial y de similar difusión, asumiendo el coste e indicando, además, esta circunstancia.

³¹¹ *Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo.*

³¹² Las resoluciones hechas por la JEC en materia de encuestas y sondeos son notificadas a los interesados y publicadas. Además pueden ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición.

Aprobación de los modelos de actas y del manual de instrucciones de las ME. La JEC aprueba los distintos modelos de actas³¹³ propuestos por la administración estatal o por las administraciones autonómicas: actas de constitución de ME, actas de escrutinio, actas de sesión, actas de escrutinio general y actas de proclamación de electos. Además, supervisa antes de su aprobación el manual de instrucciones que se facilita al personal de las ME. La aprobación final del manual corresponde al Gobierno, sin embargo, para su publicación se requiere el informe favorable de la JEC.

b) Fase constitutiva. Funciones de las Juntas Electorales durante las elecciones

Según González Hernández (1996: 41), en la fase constitutiva se distinguen dos etapas claves. Un primer momento de votación, dónde se manifiesta la voluntad del ciudadano que ejerce su derecho de sufragio activo mediante el acto electivo; y un segundo periodo de escrutinio, en el que se verifica cuantitativamente la manifestación general de la voluntad soberana de los ciudadanos, expresada en preferencias singulares.

Las ME ejercen el protagonismo en la supervisión y control del acto de la votación. Las Juntas Electorales y, en concreto, las JEZ dirigen y supervisan la formación de las ME y garantizan la existencia en cada ME de los medios materiales necesarios para que se pueda ejercer con eficacia el ejercicio del sufragio (urnas, sobres, papeletas, cabinas, entre otros).

El escrutinio general se lleva a cabo por las JEP en todos los procesos electorales, incluyendo las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, y exceptuando las elecciones municipales, en las que esta competencia se asume por las JEZ. El escrutinio es un acto único y público que se inicia a las diez horas del tercer día posterior a las elecciones, y que concluye como plazo improrrogable el sexto día posterior a las elecciones. La comparecencia de la mitad más uno de los miembros de la Junta es un requisito obligatorio y necesario para que se pueda celebrar el escrutinio, sino la sesión se aplaza hasta las doce del mediodía. Si tampoco existe “quórum” suficiente el presidente de la Junta convoca una nueva sesión para el día siguiente, anunciándolo a todos los asistentes (personal de la Junta y público), y comunicándolo a la JEC. Esta reunión se celebrará con independencia del número de concurrentes. Una vez reunidos los miembros de la Junta en la sede donde el secretario ejerce sus funciones, el presidente extiende el acta de constitución, que firma el personal de la Junta, incluido el secretario, así como los representantes y apoderados de las candidaturas debidamente acreditados. El escrutinio general consiste en verificar la autenticidad de la documentación electoral de las ME, es decir, comprobar la integridad de los sobres cuya documentación ha de examinarse, y la integridad del contenido documental que contiene cada sobre; y en realizar el recuento

³¹³ Por el Acuerdo de la JEC de 7 de febrero de 2008, el órgano supremo electoral aprueba la publicación de los distintos modelos de actas a utilizar por las Juntas y ME en las elecciones a Cortes Generales de 9 de marzo de 2008 (BOE núm. 43, 19 de febrero de 2008).

definitivo de votos y suma de resultados obtenidos en las distintas secciones de la circunscripción electoral. En el escrutinio general las Juntas Electorales no pueden anular, como criterio general, ningún acta ni voto, por lo que su papel se basa en comprobar sin discusión alguna el recuento de votos de las diferentes secciones, según las actas y certificaciones de las ME. La única salvedad se produce si las Juntas Electorales detectan que existe algún error material o de hecho o aritmético, en este caso los acuerdos de las ME pueden ser revisados. De esta manera, se destaca el importante papel que desempeñan las ME en la jornada electoral y en el primer escrutinio.

Tras la finalización del escrutinio se abre un corto periodo de presentación de reclamaciones y protestas contra el acta de escrutinio general (un día en el caso de elecciones generales y locales, y dos días en las elecciones europeas). Las reclamaciones y protestas se presentan ante la Junta que ha realizado el escrutinio general por los sujetos legitimados para ello: los representantes y los apoderados de las candidaturas. Las reclamaciones solo se pueden referir a incidencias recogidas en las actas de sesión de las ME o en el acta de sesión de escrutinio general. Las JEP y las JEZ solventan el asunto dentro del día siguiente a la presentación de la reclamación y protesta, en los supuestos de elecciones generales y municipales, respectivamente. La JEP extenderá el plazo a dos días en las elecciones europeas. En este último supuesto, no se contempla ningún recurso contra la resolución adoptada por la JEP. Esta situación varía en las elecciones generales y municipales, ya que se pueden presentar recursos contra las resoluciones de las JEP y de las JEZ.

La celeridad del proceso electoral conlleva a que los recursos electorales se presente y resuelvan en un espacio mínimo de tiempo. Por ello, los recursos a las resoluciones de las Juntas Electorales se interponen ante la misma Junta Electoral que dictó la resolución dentro del día siguiente de la emisión del acuerdo. Después, las Juntas Electorales remiten los recursos, incluyendo el expediente con su informe, a la JEC en el día siguiente a su interposición. A continuación, las Juntas Electorales notifican a los representantes de las candidaturas la remisión del expediente al órgano supremo de la AE, emplazándolos para su comparecencia ante este órgano, en los dos días posteriores. La JEC recibe entonces a los representantes y apoderados de las candidaturas, y un día después adopta una resolución al recurso y traslada el acuerdo a las Juntas Electorales para que efectúe la proclamación de candidatos electos.

c) Fase integradora. Funciones de las Juntas Electorales después de las elecciones.

Después de la celebración del escrutinio general comienza la fase integradora de la eficacia del proceso electoral, que concierne a los actos de proclamación de candidatos electos, y al procedimiento de investidura.

El contenido competencial de las Juntas Electorales en este último periodo del proceso electoral consiste en proclamar los candidatos electos, y en publicar los resultados electorales generales y por circunscripción. La JEC proclama los candidatos electos de las elecciones europeas; las JEP, los candidatos a las elecciones generales; y las JEZ, los de las elecciones municipales. A la JEC le compete, también, la publicación de los resultados electorales en cualquier tipo de elección.

La investidura de los candidatos electos al Parlamento Europeo se celebra en la JEC, ya que en un plazo de cinco días juran o prometen el acatamiento de la Constitución ante este órgano electoral. Si transcurre el plazo de cinco días y los candidatos a diputados no han acatado la Constitución, el órgano electoral central adopta una serie de medidas preventivas, es decir, declara vacantes los escaños correspondientes a los diputados del Parlamento Europeo y suspende todas las prerrogativas pertenecientes a su cargo.

La JEC, al ser un órgano permanente, desempeña, además, tareas electorales importantes una vez finaliza la investidura de los candidatos elegidos. En este sentido, expide las credenciales a los diputados, senadores, concejales, diputados provinciales, y consejeros insulares, en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las JEP y de las JEZ; y supervisa el proceso de nombramiento del alcalde en las corporaciones locales, tanto al inicio del mandato de la nueva corporación, como en caso de vacante de la alcaldía.

5.2. Las Mesas Electorales

Las ME se configuran como otra de las piezas claves de la AE. La existencia de un órgano electoral vinculado a la votación y al escrutinio parcial de los votos ha sido una constante desde los orígenes de la AE en España. Estos órganos surgen por primera vez en 1810, junto con las primeras experiencias electorales, y se extienden a lo largo de todos los procesos que conforman la historia electoral española. Aunque, en la actividad funcional de las ME no se han denotado grandes cambios desde sus orígenes, no se puede decir lo mismo de su estructura organizativa. En este sentido, las ME se irán proveyendo, a lo largo del tiempo, de mecanismos institucionales que contribuyan a su despolitización y que garanticen la independencia de su personal, tal y como se ha puesto en evidencia en los capítulos anteriores.

En la misma línea que en el apartado de las Juntas Electorales, a continuación se analizan los aspectos generales de las ME, junto con el personal que las compone y sus actividades funcionales.

6.2.1. Aspectos generales

Las ME se constituyen en las secciones electorales. Las circunscripciones electorales se dividen en secciones. Cada sección incluye un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos, y cada término municipal cuenta al menos con una sección. Suele haber una ME en cada sección. Sin embargo, la delegación provincial de la OCE, a propuesta del Ayuntamiento correspondiente, puede disponer la formación de otras ME y distribuir el electorado de la sección en ellas. La creación de nuevas ME se produce en cualquiera de los casos siguientes: si el número de electores de una sección así lo aconseja, y por necesidades provocadas por la diseminación de la población. En el primer supuesto, el electorado de la sección se distribuye por orden alfabético entre las ME que se suelen situar, preferentemente, en habitaciones separadas dentro del mismo colegio electoral. En el caso de la población diseminada, la distribución se realiza atendiendo a la menor distancia entre el domicilio del elector y la ME correspondiente.

Del conjunto de órganos que conforman la AE española, las ME son los órganos electorales más numerosos. En este sentido, como se puede observar en la Tabla 6.10, en las elecciones generales del año 2008 se formaron 35.590 secciones y 59.346 ME. Si se comparan estos datos con la cantidad de secciones y ME que se constituyeron en las elecciones generales del año 2004 se evidencia un leve aumento tanto de las secciones como de las ME. Este hecho se justifica en el crecimiento del número de municipios. De este modo, se pasó de 8.109 municipios, a 8.112 municipios, en el año 2008.

Tabla 6.10. Secciones y Mesas Electorales

Tipo elecciones Nº Secciones y Mesas	Elecciones generales 2004	Elecciones generales 2008
Secciones Electorales	34.662	35.590
Mesas Electorales	56.585	59.346

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior.

6.2.2. Estructura organizativa

Las ME son los órganos más antiguos del modelo institucional electoral. Desde sus orígenes, las ME han estado fuertemente vinculadas con la administración gubernativa, aunque su estructura politizada fue evolucionando, poco a poco y de forma intermitente, hacia un modelo independiente, en el que se seleccionaba a su personal por sorteo entre los propios ciudadanos.

En este sentido, en el año 1836 se contempló por primera vez la posibilidad de que el personal de las Juntas de distrito o ME se cubriera por los representantes del electorado bajo la revisión del alcalde, situación que se asemejaba bastante al modelo de personal actual. Sin embargo, el modelo de 1836 solo estuvo vigente hasta el año 1846. A partir de

esta fecha se optó por la politización de las ME al otorgar su presidencia al alcalde o teniente regidor. El retorno de los electorales como miembros de las ME se volvió a producir en el año 1865, a lo que se le sumó la solicitud de una serie de requisitos a los presidentes del órgano electoral (saber leer). De este modo, desde el año 1865, el exigir cierto grado de conocimiento o capacidad al personal de las ME se convirtió en una constante, aunque se solicitaron, también, otros requisitos. Si bien en el año 1865 se exigía a los presidentes de las ME que supieran leer, en el año 1868 el requisito se amplió en grado (saber leer y escribir) y se hizo extensivo al resto de los miembros de las ME. Tras el salto cualitativo y cuantitativo del año 1868, en el año 1878 se produjo una vuelta al pasado al atribuir la presidencia de las ME al alcalde, pero se conservó en el resto de personal el perfil y el sistema de selección anterior, por lo que los representantes del electorado debían saber leer y escribir. En el año 1890 se mantuvo la cualificación en el personal de las ME pero se politizó el sistema de selección del personal. En el año 1907 se introdujo una nueva estructura en las ME que avalaba su independencia. En este sentido, las JEZ elegían de entre los electores a un presidente y dos adjuntos que constituían la ME, y a los que se les sumaba los representantes de los partidos políticos (los interventores). Este modelo se mantuvo vigente, también, durante la transición y consolidación de la democracia en España. Los elementos distintivos de las ME en la transición política española se utilizaron como referente, aunque de manera parcial, para el diseño de su modelo institucional actual, sobre todo, porque se recogió el perfil de sus miembros pero no algunos aspectos determinantes de su sistema de designación.

Por tanto, hoy en día, los ciudadanos son los garantes del proceso electoral (Santolaya Machetti, 1993:43), son los protagonistas en el control y la supervisión de una de las fases más significativas de las elecciones, la fase en la que se ejerce el sufragio y se producen los primeros resultados electorales. Las ME se constituyen por un presidente y dos vocales, además de dos suplentes por cada miembro titular³¹⁴. De este modo, en las ME se diferencian dos tipos de personal: el personal titular y el personal suplente. En la Tabla 6.11 se puede apreciar un aumento en el número de miembros titulares de las ME si se compara el número de estos efectivos en las elecciones generales del año 2004 con las elecciones generales del año 2008. Los datos corroboran que ha habido un crecimiento al pasarse de 169.755 titulares en el año 2004 a 178.038 en las elecciones generales del año 2008. El mismo caso, como es lógico, se reproduce su personal suplente. Sin embargo, este incremento en el personal de las ME se debe, como se ha evidenciado con anterioridad, a

³¹⁴ La JEC ha interpretado el carácter cerrado del número de miembros que componen las ME. En este sentido, estos órganos electorales no pueden aumentar su personal, ya que el procedimiento electoral establece un número exacto y preciso (Acuerdo de la JEC de 13 de abril de 1983).

un aumento del número de ME, derivado, a su vez, de un crecimiento de las entidades municipales.

Tabla 6.11. El personal de las Mesas Electorales

Tipo elecciones Tipo de personal	Elecciones generales 2004	Elecciones generales 2008
Personal Titular	169.755	178.038
Personal Suplente	339.510	356.076
Personal Total	509.265	534.114

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior.

En relación con el procedimiento de designación de las ME es importante destacar que, en la actualidad, se utiliza como instrumento de selección el sorteo. Los miembros de las ME (incluidos los suplentes) son elegidos mediante un sorteo público realizado entre los días vigésimo quinto y vigésimo noveno posteriores a la convocatoria de elecciones. El sorteo se lleva a cabo entre el total de las personas censadas en la sección correspondiente menores de sesenta y cinco años que sepan leer y escribir, y sólo al presidente se le exige tener el título de bachiller, formación profesional de segundo grado, o en su defecto, el de graduado escolar o equivalente. Este bajo nivel de especialización o cualificación choca con la cualificación técnica exigida a los miembros de las Juntas Electorales. Las deficiencias o nula preparación de este tipo de personal no especializado, y en muchos casos desconocedor del procedimiento del que por motivos del azar llegan a formar parte, es uno de los problemas más significativos de la AE (Torre Serrano, 1990). Sobre todo, porque son los miembros de las ME los que controlan una de las fases más importantes del proceso electoral, como es, sin ninguna duda, el acto de la votación. Estos inconvenientes se podrían paliar, en particular, fijando ciertas condiciones personales mínimas necesarias para el cumplimiento de esos cargos, impartiendo algún tipo de formación a los miembros de las ME y estableciendo unas normas de votación y escrutinio en las ME perfectamente claras y una documentación lo más sencilla posible en su manejo y cumplimentación (Santolaya Machetti, 1999: 83). Como respuesta a estas necesidades, se creó un manual de instrucciones³¹⁵ para los miembros de las ME, en vistas de que pudieran ejercer de una manera eficaz sus funciones electorales. Sin embargo, la existencia de esta herramienta no garantizaba su aplicabilidad, sobre todo, porque su consulta era optativa y dependía de la voluntad individual de cada miembro de la ME. Por ello, sería más conveniente, aunque tal vez más costoso, el dar un curso de formación obligatorio al personal de las ME, lo que

³¹⁵ El manual de instrucciones se origina, por primera vez, en el año 1986, con anterioridad desde el año 1979 solo se transmitían instrucciones a los miembros de las ME. Sin embargo, el contenido del manual que se diseñó en el año 1986 reflejaba una transcripción literal de la legislación electoral, lo que suponía una barrera a la formación del personal de la ME. Esta deficiencia fue puesta de manifiesto en la Comisión de Investigación creada en el año 1990 para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989 lo que motivó su renovación, creándose un nuevo manual más breve y libre de tecnicismo.

garantizaría el grado de conocimiento adquirido y redundaría en el buen desarrollo de sus actividades electorales. Asimismo, esta formación se podría impartir por el personal de la JEC contribuyendo así al desarrollo de uno de los cometidos de los órganos electorales en la consolidación de las democracias, el fomento de la información y la educación cívica³¹⁶ (López Pintor, 2004:24).

Respecto al sistema de designación del personal de las ME, su selección corresponde a los Ayuntamientos. En particular, el pleno³¹⁷ se encarga de ejercer, bajo la supervisión de las JEZ³¹⁸, el sorteo público en el que se elige a los miembros de las ME. Las JEZ son los órganos responsables de garantizar que el sorteo se realiza sin interferencias políticas y, en sentido contrario, pueden solicitar que se proceda de nuevo a la designación³¹⁹. Además, las JEZ pueden asumir, con carácter excepcional, esta función, cuando por causa de fuerza mayor el Ayuntamiento no llevarla a cabo³²⁰. Por otro lado, la atribución a los Ayuntamientos de esta competencia se introdujo a raíz del procedimiento electoral de 1985, lo que supuso una vuelta atrás en el camino emprendido hacia la despolitización de las ME, ya que desde el año 1890 las JEZ asumieron el control de la designación de los miembros de las ME. Por ello, este retroceso en la independencia de las ME choca con la filosofía que impregnó el modelo institucional de la AE en el año 1985. Sin embargo, se debe matizar que los problemas derivados de la participación de un órgano gubernativo en la selección de los miembros de las ME se contrarrestan por el hecho de que la fórmula electoral es el sorteo y por el control que ejercen las JEZ.

Tras el proceso de designación, al personal seleccionado (presidente, vocales y suplentes) se le envía una notificación donde se les informa de su nombramiento. Junto a la notificación se les remite, también, un manual de instrucciones³²¹. Este manual de instrucciones se crea por el Ministerio del Interior bajo la supervisión de la JEC y es aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros o de los Consejos Ejecutivos de las

³¹⁶ En el mismo sentido se ha pronunciado la Asamblea General de la ONU al reconocer la necesidad de afianzar los procesos democráticos a través de instituciones electorales que no solo administren de manera imparcial las elecciones, sino que incentiven la participación de los ciudadanos y se encarguen, además, de impartir educación cívica (Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

³¹⁷ Diversos acuerdos de la JEC (Acuerdo del 17 de febrero de 1986, Acuerdo de 28 de abril de 1986, Acuerdo de 5 de mayo de 1986, Acuerdo de 18 de junio de 1986, Acuerdo de 29 de abril de 1991 y Acuerdo de 6 de junio de 1991) han puesto de manifiesto que: *“La designación de los miembros de las Mesas Electorales corresponde a los Ayuntamientos en Pleno –y no a una Comisión designada por los mismos ni tampoco al Alcalde o miembro de la Corporación en quien delegue– ostentando las Juntas Electorales de Zona, una mera función de supervisión”*.

³¹⁸ La JEC se ha pronunciado en distintos acuerdos cuál debe ser el contenido de la función de supervisión realizada por las JEZ. En este sentido, ha expresado lo siguiente: *“La función de supervisión se traduce en la adopción de las medidas que la Junta Electoral de Zona considere procedentes”* (Acuerdo de la JEC de 12 de mayo de 1993 y Acuerdo de la JEC de 15 de marzo de 1996).

³¹⁹ *“Si la Junta Electoral de Zona determina que el sorteo se ha celebrado sin las debidas garantías, puede ordenar su repetición”* (Acuerdo de la JEC de 30 de mayo de 1994).

³²⁰ Acuerdo de la JEC de 21 de septiembre de 1989 y Acuerdo de la JEC de 26 de abril de 1993.

³²¹ El último documento de apoyo al personal de la ME, en las elecciones generales, se creó con motivo de la celebración de las elecciones generales de 2008, se supervisó por el órgano supremo de la AE, la JEC, el 19 de noviembre de 2007, y se aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2007.

Comunidad Autónomas³²². La finalidad de este manual es informar y formar a los miembros de las ME de una forma sencilla sobre las tareas y las obligaciones que se asocian a su cargo, lo que contribuye a mejorar la eficacia y eficiencia en el proceso electoral.

El cargo como miembro de la ME es obligatorio y sólo en ciertos casos, por causa justificada y documentada, se puede renunciar al puesto. En el caso de renuncia, se dispone de un plazo de siete días, a partir de la recepción de la notificación, para alegar ante la JEZ, los motivos que le han llevado a rechazar el cargo. Tras recibir las alegaciones, la JEZ resolverá el asunto de una manera definitiva en un plazo de cinco días. En el caso que la JEZ considere que la causa alegada es justificada, comunica la sustitución al primer suplente.

En definitiva, en la estructura organizativa de las ME se pueden subrayar una serie de elementos positivos y otros negativos. Como positivo, se destaca el hecho de que sean los propios ciudadanos elegidos de una forma democrática, por sorteo, quienes controlen una de las fases más relevantes del proceso electoral, lo que agudiza de alguna manera la independencia de estos órganos electorales. Como desventajas resaltar la intervención de los Ayuntamientos en el proceso de designación de los miembros de las ME y el bajo nivel de cualificación del personal de estos órganos electorales. En este último caso, todos los electores son candidatos siempre que reúnan unos requisitos mínimos, lo que tiene un significado negativo, debido a que el nivel de formación de los miembros de las ME en la gestión y supervisión electoral suele ser muy deficiente o prácticamente nulo, lo que suele crear muchas dificultades y anomalías en el desarrollo de la votación. Este déficit formativo se ha intentado contrarrestar mediante la creación de un manual de instrucciones, aunque el carácter optativo de la revisión de esta información aporta poca eficacia en la gestión del proceso electoral, por lo que sería conveniente adoptar otras medidas que confirmen la capacitación del personal de las ME (cursos de formación). Estas ventajas y algunos de estos inconvenientes, también han sido puestos de manifiesto por el Tribunal Constitucional en los términos siguientes:

"En un sistema electoral como el nuestro en el que las Mesas están todas y siempre integradas por ciudadanos extraídos por sorteo, se cuenta con la ventaja de la absoluta independencia de las Mesas respecto a cualquier poder o candidatura -todas, por lo demás presentes y actuantes a través de representantes, apoderados e interventores- pero, por otra parte, es ineludible la existencia de frecuentes errores derivados de la inexperiencia casi segura de los miembros de las Mesas."
(STC 24/90)

³²² La participación de los órganos de las Comunidades Autónomas en la elaboración del manual de los miembros de las ME se añadió a partir de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

6.2.3. Actividad funcional

La misión fundamental de las ME es vigilar el proceso de la votación y realizar el escrutinio de los votos emitidos por los electores en las urnas a su cargo. Por tanto, sobre las ME descansa toda la administración de las elecciones (Alcón Zaragoza, 1993: 23). La gran importancia del contenido funcional de las ME también se ha puesto de relieve por la JEC:

“A las Mesas corresponde la presidencia del acto de la votación, el control del desarrollo de la votación y la realización de recuento o escrutinio con arreglo a la Constitución y la Ley, trascendental misión que se atribuye a ciudadanos designados por sorteo”
(Acuerdo de la JEC de 7 de junio de 1995)

De este modo, como contrapunto a las Juntas Electorales, órganos de administración y control en todas y cada una de las fases de las elecciones, la actividad funcional de las ME se concentra en la fase constitutiva de las elecciones, al realizar el control de la votación y del escrutinio parcial.

6.2.3.1. El control de la votación

Las ME supervisan el ejercicio del derecho fundamental de sufragio de los ciudadanos en la jornada electoral³²³.

En la Tabla 6.12 se tipifican las etapas que se llevan a cabo durante el día de la votación (formación de las ME, acta de constitución, comienzo y final de la votación), junto con las actividades que las acompañan. Como se puede apreciar en la Tabla 6.12, a las ocho de la mañana se reúne el personal de la ME (presidente, vocales y suplente) con el objeto de constituir el órgano electoral. El cargo de miembro de la ME es obligatorio, por tanto, los electores designados que no acudan al local electoral el día de la votación y a la hora de constitución de la ME para cumplir este deber, cometerán un delito electoral. A continuación, el presidente de la ME verifica la autenticidad de las credenciales de los interventores y la identidad de los presentados, y les da posesión del cargo, y señala en el acta, en el caso que proceda, sus reservas sobre éstos.

Tabla 6.12. Las Mesas Electorales y el control de la votación. Fases y actividades

Horario	Fases	Actividades
8.00 horas	Constitución de las ME	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reunión del personal de las ME (presidente, vocales y suplentes) ➤ Comprobación de los elementos necesarios para la votación ➤ Admisión de los interventores de las candidaturas
8:30 horas	Acta de Constitución	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Extender el Acta de Constitución de la ME
9:00 horas	Votación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apertura del colegio electoral ➤ Votación
20:00 horas	Final de la votación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Anuncio del final de la votación y cierre del colegio electoral ➤ Voto de los electores presentes en el local electoral ➤ Introducción en la urna de los sobres de los votos por correo ➤ Votación de los miembros de las ME y de los interventores.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior para las elecciones generales de 2008.

³²³ Las actividades que conforman la jornada electoral se inician a las ocho de la mañana y se extienden hasta las ocho de la tarde.

Una vez supervisada la constitución de la ME, sus miembros verifican los recursos materiales de la votación (papeletas, cabinas, sobres, urnas, documentos en impresos oficiales, entre otros) con el objeto de que se cuenten con todos los medios necesarios para que los electores puedan ejercer, sin interrupciones y con garantía, su derecho al voto. Cada ME dispone necesariamente de una urna para cada una de las elecciones que se celebren, una cabina de votación, y un número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura, situados en la cabina o cerca de ella. Las urnas, cabinas, papeletas y sobres de votación se deben ajustar al modelo oficial para así evitar las posibles confusiones y manipulaciones que pudieran derivarse. Si en el local electoral falta cualquier recurso material, no solo a la hora de constituir la ME sino en cualquier momento posterior, el presidente de la Mesa se pone en contacto con la JEZ para que proceda a su suministro.

A las ocho y media de la mañana se extiende el acta de constitución de la ME firmada por el presidente, los vocales y los interventores, y se entrega un certificado de dicha acta a los representantes, interventores o apoderados que lo soliciten. A las nueve se abren los colegios electorales y tras la frase pronunciada por el presidente de la ME, "empieza la votación" se inicia el desarrollo de este proceso. Durante la votación, los vocales de las ME y los interventores comprueban la identidad y la constancia en la lista del censo electoral de cada elector. Cuando no existe ninguna irregularidad, el elector facilita el sobre con su papeleta al presidente de la ME para que la introduzca en la urna, y anuncie en voz alta su nombre y a continuación, la palabra "vota". El presidente ejerce el control de la votación, por lo que puede suspender el proceso electoral por causa de fuerza mayor y bajo su responsabilidad. De este modo, el presidente de la ME asegura la libertad de los electores en el ejercicio del sufragio, expulsando a aquellas personas que entorpezcan el desarrollo de la votación por diversos motivos, acceder con armas, realizar propaganda en el local o en sus inmediaciones, etcétera, pudiendo requerir el auxilio de las fuerzas de la policía cuando le hagan falta. A las ocho de la tarde se anuncia el final de la votación y se cierra el colegio electoral, por lo que no se permite entrar a nadie más en el local. A partir de este momento, solo se aceptan los votos de los electores presentes pero que no han votado, como paso siguiente se introducen en la urna los votos por correo, y para finalizar, vota el personal de la ME y los interventores.

6.2.3.2. El escrutinio parcial

Una vez finalizada la votación comienza el escrutinio, el recuento de papeletas emitidas por los electores en la ME, proceso que supone el despliegue de una serie de fases y actividades concatenadas (ver Tabla 6.13). El escrutinio es público y continuo, solo se puede suspender en caso de fuerza mayor.

Tabla 6.13. Las Mesas Electorales y el proceso de escrutinio. Fases y actividades

Fase	Actividades
Comienzo de escrutinio	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Extracción y lectura de las papeletas ➤ Supervisión de la validez de la papeletas
Control de los primeros resultados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supervisar si el número de papeletas coincide con el número de electores que han votado en la ME (lista de número de votantes)
Reclamaciones o protestas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inicio del proceso de reclamaciones ➤ Resolución por mayoría de las protestas
Destrucción de papeletas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Destruir todas las papeletas, excepto las no válidas y las reclamadas
Resultados de la votación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Presidente anuncia los resultados de la votación
Impresos finales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La ME extiende dos tipos de acta: el acta de escrutinio y las actas de la sesión, por cada una de las elecciones celebradas
Publicación de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Publicación en el exterior del local electoral de los resultados de la votación

Fuente: elaboración propia.

El proceso de escrutinio se inicia por el presidente mediante la extracción y lectura de cada una de las papeletas depositadas en la urna, papeletas que se muestran para su verificación a los vocales de la ME, a los interventores y a los apoderados. El examen de las papeletas también puede ser solicitado por algunas de las figuras presentes en el escrutinio (notario, candidato o representante de candidatura), siempre y cuando tengan dudas sobre su contenido.

Terminado el escrutinio comienza la fase de control de los primeros resultados, la ME confronta si el número de sobres extraídos de la urna coincide con el número de electores que han votado, y que aparecen en la lista numerada de votantes.

En una tercera etapa se procede a la presentación y resolución de reclamaciones. Los sujetos legitimados para presentar reclamaciones son los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, sus apoderados e interventores y cualquier elector. Las ME resuelven las reclamaciones, mediante el acuerdo de la mayoría de sus miembros, pudiendo incluso anular las actas y los votos del escrutinio parcial. Por ello, la atribución de esta potestad resolutoria remarca la gran importancia de estos órganos electorales en las elecciones.

Después de la resolución de las protestas, la ME procede a la destrucción de las papeletas electorales en presencia de los asistentes y sólo conserva las papeletas a las que se ha denegado su validez (votos nulos) junto con las que han sido objeto de alguna reclamación. Esta papeletas se firman por los miembros de la ME, y se unen al acta de finalización del escrutinio, adjuntándose después al sobre que se remite al Juzgado de Primera Instancia o de Paz.

A continuación, el presidente de la ME anuncia los resultados electorales, facilitando los datos siguientes: el número de electores censados (los que figuren en las listas certificadas del censo electoral); el número de votantes; el número de votos nulos; el número de votos en blanco; y el número de votos emitidos por cada candidatura y cada candidato (en el caso de elecciones al Senado). Tras el anuncio del resultado, se extienden, en base a los modelos oficiales, el acta de escrutinio y las actas de la sesión.

Finalizada el acta de escrutinio, la ME publica los resultados electorales en la parte exterior del local electoral. Una copia del acta es recogida por el representante de la administración con el objeto de que el Gobierno pueda informar sobre los resultados provisionales de las elecciones. También pueden solicitar copias del acta de escrutinio, los representantes de las candidaturas, los interventores, los apoderados y los candidatos, aunque solo se facilita una copia por candidatura. Después del acta de escrutinio, se extienden las actas de la sesión. Una por cada proceso electoral celebrado, en el caso de elecciones generales, una para las elecciones del Congreso y otra para las elecciones del Senado. Una vez rellena y firmada, los representantes de las fuerzas políticas (apoderados, interventores, candidatos, etcétera) pueden solicitar una copia de este documento electoral a las ME.

Las funciones de las ME se extinguen tras la elaboración y la remisión de la documentación electoral a las autoridades competentes. Esta documentación contiene los resultados de las votaciones junto con sus documentos de apoyo. En la Tabla 6.14 se puede observar como existen tres tipos de sobres electorales que se diferencian por su contenido y por el órgano destinatario de la información. El primer sobre contiene los originales del acta de constitución de la ME y del acta de la sesión, junto con todos los documentos a que éstas hagan referencia, más la lista del censo y los certificados censales. El presidente de la ME y los vocales e interventores que lo deseen llevan este primer sobre a la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz. Los sobres segundo y tercero se constituyen por las copias de las actas, pero difieren en sus destinatarios. El sobre segundo se remite a la misma autoridad que el sobre primero siguiendo el mismo procedimiento, y el sobre tres se recoge por el funcionario de correos en la ME.

Tabla 6.14. Las Mesas Electorales y la documentación electoral

Documento	Contenido	Receptor de la documentación
Sobre 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de constitución ➤ Acta de sesión y documentos acreditativos ➤ Lista del censo ➤ Certificaciones censales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juzgado de Primera Instancia o de Paz
Sobre 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de constitución ➤ Acta de sesión 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juzgado de Primera Instancia o de Paz
Sobre 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de constitución ➤ Acta de sesión 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funcionario de correos

Fuente: elaboración propia.

6.3. Los órganos de apoyo y colaboración de la AE

Las Juntas y las ME conviven en el escenario electoral con otra serie de órganos, cuyo cometido consiste en colaborar o servir de apoyo a los órganos de la AE en el ejercicio de sus funciones: los órganos de apoyo y colaboración. La participación de estos órganos en los procesos electorales queda totalmente justificada por el hecho de que sin su

intervención la AE carecería de recursos humanos y materiales suficientes para poder llevar a cabo su importante su misión institucional.

Los órganos de apoyo y colaboración se caracterizan por dos notas básicas. La primera es que son órganos de un perfil marcadamente político ya que pueden encontrarse vinculados al Gobierno (a través de alguna de sus administraciones públicas) o pueden pertenecer a las fuerzas políticas que confluyen en la contienda electoral. En este sentido, es importante destacar que la intervención de estos órganos de perfil político en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales supone una reminiscencia del pasado³²⁴, que puede llegar a contrarrestar, en cierta medida, el aura de independencia y objetividad que debe acompañar el desarrollo de los procesos electorales, en vistas de asegurar la legitimidad de los resultados electorales y, por derivación, de la democracia representativa. Aunque, en la práctica, estos órganos de apoyo y colaboración se encuentran sujetos a la dirección, coordinación y supervisión constante de la AE, lo que neutraliza su dependencia organizativa de la esfera política. En segundo lugar, como se ha destacado con anterioridad, son órganos necesarios para el buen desarrollo del proceso electoral, ya que sin su concurso la AE no dispondría de medios para desarrollar con eficacia la administración y supervisión de cada contienda electoral, de ahí su importancia como complemento indispensable de la estructura organizativa al servicio de las elecciones.

En la Tabla 6.15 se exponen dos tipologías de órganos de apoyo y colaboración. Por un lado, aparecen los órganos dependientes de la administración gubernativa (OCE, Ministerio del Interior, Delegados y Subdelegados del Gobierno, Ayuntamientos, entre otros), y por otro, los órganos dependientes de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electorales que concurren a las elecciones (apoderados, interventores, representantes generales y de las candidaturas, y administradores generales y de las candidaturas). Las tipologías enumeradas si bien comparten una finalidad común, servir de apoyo a la AE en el ejercicio de sus competencias, también se diferencian en dos aspectos: su procedencia organizativa y su contenido funcional. Los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa pertenecen a las estructuras administrativas en las que se vertebra el Gobierno en sus distintos niveles territoriales (central, autonómico y local) y ejercen funciones principalmente relacionadas con la organización de las elecciones (la única excepción sería el caso de la OCE). En cambio, los otros órganos de apoyo y colaboración pertenecen a las fuerzas políticas que presentan candidaturas, y sus funciones electorales se centran en el control y la supervisión del proceso electoral.

³²⁴ El capítulo 3 de la tesis doctoral aborda los antecedentes de la AE, donde se aprecia cómo en los orígenes de la AE española imperaba un modelo institucional gubernativo.

Tabla 6.15. Tipos de órganos de apoyo y colaboración

Tipo de órgano	Órganos integrantes	Funciones
Órganos de la administración gubernativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Oficina del Censo Electoral (OCE) ➤ Ministerio del Interior ➤ Servicio de Correos ➤ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ➤ Consulados ➤ Ayuntamientos ➤ Ministerio de Defensa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funciones de organización electoral (excepto la OCE que también ejerce funciones de control y supervisión)
Órganos de las fuerzas políticas que presentan candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoderados ➤ Interventores ➤ Representantes Generales ➤ Representantes de las Candidaturas ➤ Administradores Generales ➤ Administradores de las Candidaturas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Funciones de control y supervisión electoral

Fuente: elaboración propia

6.3.1. Los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa

Los órganos de apoyo y colaboración encuadrados en la administración gubernativa son una de las piezas claves en la organización de las elecciones. Sobre todo, porque la mayor parte de las medidas de tipo material (elaboración de papeletas y sobres, confección y colocación de urnas, preparación de las secciones y ME, voto por correo, entre otras) son llevadas a cabo por las administraciones territoriales competentes (Delgado-Iribarren, 2001: 81). Esta situación pone en evidencia que en la actualidad se continúa otorgando un alto grado de participación en los momentos cruciales del proceso electoral a la administración estatal y local, cuáles son la confección del censo y, en general, el suministro de todos los medios personales y materiales que permiten a los órganos de la AE desempeñar sus funciones (Santamaría Pastor, 1987: 200-201). En vistas de su importante relevancia para el desarrollo de los procesos electorales, Serena Velloso (1986: 94)³²⁵ incluye a los órganos de la administración gubernativa como elementos de la estructura organizativa de la AE, incluso los califica como “otros órganos de la Administración Electoral”.

Los órganos de apoyo y colaboración procedentes de la administración gubernativa aunque se encuentran vinculados desde una perspectiva organizativa con el Gobierno dependen funcionalmente de los órganos electorales. La AE dirige, coordina y supervisa, mediante sus instrucciones y la revisión de cualquiera de sus actuaciones, las funciones que ejercen los órganos de la administración gubernativa durante los periodos electorales. Entre la multitud de órganos gubernativos que participan en la gestión de los procesos electorales se destacan, entre otros, los siguientes: el Ministerio de Economía y Hacienda (a través de la OCE); las Delegaciones Provinciales de la OCE; el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; el Ministerio de Defensa; el Ministerio de Fomento (mediante la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos); el Ministerio del Interior (Subdirección General de Política

³²⁵ En este sentido, Serena Velloso incluye también dentro del apelativo, “otros órganos de la Administración Electoral”, a los Jueces de paz, Secretarías de los Juzgados de Paz, los Notarios, los Federatarios electorales, el Servicio de Correos, los Secretarios de los Ayuntamientos, la persona designada por la Administración para los efectos informativos” (Serena Velloso, 1986: 94-104).

Interior y Procesos Electorales de la Dirección de Política Interior) ; y los de la administración periférica, los Delegados y los Subdelegados del Gobierno.

A continuación, se analiza a dos de los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa, el Ministerio del Interior y la Oficina del Censo Electoral (la OCE). En el caso del Ministerio del Interior el estudio se solapa con las colaboraciones llevadas a cabo también durante el periodo electoral con otros órganos que intervienen en la organización de las elecciones, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y a su vez con todos aquellos órganos que se interrelacionan con la administración periférica en la gestión del proceso electoral (ayuntamientos, Juntas Electorales, administración autonómica).

6.3.1.1. El Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior forma parte de la estructura administrativa de la Administración General del Estado. En su contenido competencial se destaca una función general de perfil claramente electoral: la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales³²⁶. Para el desarrollo de esta función electoral, el Ministerio del Interior cuenta con una unidad administrativa en su estructura organizativa, la Dirección General de Política Interior. Este órgano gubernativo se destina a dirigir y coordinar las funciones electorales ejercidas por las unidades organizativas de otras administraciones públicas en materia electoral³²⁷.

La Dirección General de Política Interior mediante la Subdirección General de Procesos Electorales, órgano que ejecuta las actuaciones diseñadas por el Ministerio del Interior relacionadas con el proceso electoral, desempeña un conjunto de funciones electorales, entre las que se destacan las siguientes³²⁸: la gestión de los procesos electorales y de las consultas directas al electorado, manteniendo, para ello, las relaciones necesarias con la AE y, en particular, con la JEC; la gestión de las relaciones con los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia electoral; la coordinación con la unidades dependientes de otros departamentos ministeriales en materia electoral; el registro y la aplicación del régimen jurídico de los partidos políticos; la gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas, según la legislación vigente; la tramitación de los asuntos que se deriven de las relaciones del Ministerio del Interior con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; y la gestión de las competencias del departamento en relación con la

³²⁶ Sobre las funciones del Ministerio del Interior, véase el artículo 1.1 del RD 1181/2008, de 11 de julio, por el que se desarrolla la organización general del departamento ministerial (BOE, núm. 171 de 16 de julio de 2008); modificado por RD 331/2009, de 13 de marzo (BOE, núm. 74 de 27 de marzo de 2009).

³²⁷ La Dirección General de Política Interior es un órgano directivo que depende de la Subsecretaría de Interior (artículo 9.3 del RD 1181/2008; modificado por RD 331/2009).

³²⁸ Véase el artículo 11 del RD 1181/2008, modificado por RD 331/2009.

protección y garantía del ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación.

La disección del listado de tareas que dan cuerpo a cada una de las funciones enunciadas sobrepasaría con creces el contenido de este epígrafe. Como se ha puesto de manifiesto, la Dirección General de Política Interior coordina y dirige, en algunos casos, las funciones electorales de otros órganos gubernativos que intervienen en el proceso electoral. A continuación se analizan las relaciones que se entablan entre la Dirección General de Política Interior y los órganos de la administración periférica.

La Dirección General de Política Interior, y en concreto la Subdirección General de Procesos Electorales, en la fase de preparación de las elecciones lleva a cabo una serie de contactos (unidireccionales y bidireccionales) permanentes con las Delegaciones y las Subdelegaciones del Gobierno. El contenido de las relaciones unidireccionales versa principalmente en el envío de instrucciones y comunicaciones sobre la organización de determinados aspectos materiales relacionados con el proceso electoral. De este modo, el Ministerio del Interior suele remitir a los órganos periféricos las instrucciones siguientes:

- Instrucciones sobre el material electoral –impresos y sobres- que han de confeccionar las Delegaciones y Subdelegaciones, en especial para aquellas administraciones autonómicas que tienen estatutariamente reconocida una lengua co-oficial.
- Instrucciones sobre la contratación y confección del modelaje de sobres, impresos y papeletas (éstas solamente para los residentes ausentes en el extranjero), de conformidad con los modelos oficiales.³²⁹.
- Instrucciones sobre otros aspectos organizativos y logísticos: habilitación del almacén donde es depositado por las empresas adjudicatarias el material electoral –cabinas, urnas y soportes señalizadores de colegios y ME- así como el material impreso a utilizar en el proceso electoral; planificación del transporte a las ME de los electores, que por sus especiales circunstancias así lo demanden, para el ejercicio del voto; y estudio para la adecuación de las características técnicas y cuantificación de los impresos, sobre y papeletas a utilizar en los procesos electorales.

Las relaciones bidireccionales conllevan un intercambio de información entre el órgano central y el órgano periférico. De este modo, el Ministerio del Interior no sólo emite instrucciones a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno sino que también estos órganos envían una serie de datos fundamentales al órgano ministerial, entre otros, los siguientes:

³²⁹ Estos modelos oficiales se encuentran establecidos en el RD 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, modificado por el RD 1382/2002, de 20 de diciembre.

- Disposiciones relativas al proceso electoral en cuestión, que sean publicadas en los respectivos Boletines Oficiales de la Provincia y de la correspondiente Comunidad Autónoma.
- Enumeración de las JEP y de las JEZ constituidas, así como del personal que las constituyen, con el objeto de publicar estos datos en el Boletín Oficial respectivo.
- Comunicación del número de municipios, secciones, ME y censo electoral correspondiente a la provincia, agrupados por índice de población (menos de 20.000 y más de 20.000 habitantes).
- Información de todas las coaliciones electorales constituidas ante las JEZ y las JEP que concurren a las elecciones locales y a las elecciones autonómicas.
- Remisión de las certificaciones de candidaturas presentadas y proclamadas por las JEZ (en el caso, de elecciones locales)³³⁰. Con estas certificaciones se remite también el listado de los miembros que integran cada candidatura y el código de identificación de partidos.
- Comunicación, en su caso, de la interposición de recursos contra las candidaturas proclamadas, cualquiera que sea el proceso de que se trate.
- Información del número de sobres enviados que contienen la documentación electoral necesaria para el ejercicio del voto por correo.
- Información sobre el voto de los inscritos en el censo de residentes en el extranjero. En este caso, se comunica el número de electores a los que se les remite la documentación electoral para el voto, fecha de entrega de papeletas de votación de cada uno de los procesos a la Delegación Provincial de la OCE, número de sobres enviados de documentación electoral para el voto, y fecha de remisión.

Por otra parte, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno articulan otras líneas de comunicación (reuniones) con otro tipo de actores electorales cuyo objetivo es adoptar acuerdos que afectarán a la organización del proceso electoral. En concreto, las vías de comunicación se establecen con los presidentes de las Juntas Electorales, los secretarios de Ayuntamiento, los Delegados Provinciales de la OCE, y los responsables de las consejerías de la administración autonómica. De este modo, como se puede observar en la Tabla 6.16, los órganos periféricos inician, a su vez, un entramado de actividades de colaboración y apoyo, todas ellas destinadas a la gestión de las elecciones.

³³⁰ En el caso de elecciones autonómicas las candidaturas se presentan y proclaman por las JEP, a las que se les remite las certificaciones correspondientes.

Tabla 6.16. Actividades electorales conjuntas entre las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y otros actores del proceso electoral

Actores	Actividades electorales
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Responsables de las consejerías de los Gobiernos Autonómicos³³¹ 	Acordar las acciones conjuntas a realizar, de acuerdo con la colaboración que el Gobierno de la Nación pone a su disposición
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Presidentes de las Juntas Electorales 	Recabar información sobre los medios humanos y materiales que deberán ser puestos a su disposición, así como el apoyo informático ³³²
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Secretarios de Ayuntamiento 	Establecimiento de la distribución del material e impresos a situar en las ME, así como la posibilidad de que los colegios electorales dispongan de accesos adecuados para los electores discapacitados
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno ➤ Delegados Provinciales de la OCE 	Detectar las necesidades de documentación electoral –sobres y papeletas de votación- para el voto por correo de los electores residentes en España y en el extranjero, así como la información de los censos electorales, municipios, secciones, ME y de la documentación enviada para el voto por correo

Fuente: elaboración propia.

A través del estudio de las funciones electorales de apoyo ejercidas por el Ministerio del Interior se ha detectado como en la organización de las elecciones intervienen multitud de actores procedentes de la administración gubernativa. De este modo, las actividades desempeñadas, en particular, por el departamento ministerial implican, en muchas ocasiones, el establecimiento de una serie de interconexiones con otros órganos gubernativos y de la AE (los órganos de la AE, los Delegados y Subdelegados del Gobierno, entre otros). Además, estos órganos (los Delegados y Subdelegados del Gobierno) suelen iniciar, al mismo tiempo, otra serie de líneas de contacto con otros colaboradores en la organización electoral (Ayuntamientos, Delegados Provinciales de la OCE, entre otros). En suma, cada vez que se activa un proceso electoral se origina un complejo entramado de interrelaciones organizativas, cuya finalidad no es otra que conjugar o coordinar diversas tareas de apoyo o colaboración para que las elecciones se puedan desarrollar de manera eficaz.

6.3.1.2. La Oficina del Censo Electoral (OCE)

El censo electoral es un instrumento vital para el buen desarrollo de las elecciones, sobre todo, porque contiene la inscripción de los ciudadanos que reúnen los requisitos para ser elector y que no se encuentran privados definitiva o temporalmente del derecho al sufragio. Por tanto, mediante el censo se detecta quienes son los sujetos legitimados para ejercer su derecho al voto y, de esta manera, se contribuye a evitar desviaciones e irregularidades que desvirtúen el proceso electoral. De este modo, la formación y continuada actualización del censo electoral encierra una operación de indudable proyección técnica,

³³¹ En el caso de elecciones autonómicas.

³³² Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno tienen la competencia de formalizar la contratación del personal colaborador.

pero no exclusivamente técnica, pues políticamente un control indebido del censo engendra un abuso de poder –en definitiva- puede ser el origen de un fraude electoral que viole la voluntad popular en la elección de sus representantes (Cano Mata, 1988:423).

Desde el año 1890 la formación y la supervisión del censo electoral era una función electoral que competía a la AE, a través de las Juntas Electorales del Censo Electoral, cuya denominación reflejaba, sin lugar a dudas, su vertiente funcional. Esta situación varió a raíz del procedimiento electoral del año 1977 al conferirse la formación del censo al Instituto Nacional de Estadística, órgano que desempeñaba sus actividades censales bajo la dirección y supervisión de la AE.

En el contexto actual y a raíz de la aprobación e implantación del procedimiento electoral de 1985 se produce un giro institucional importante en la gestión del censo. En este sentido, como novedad significativa, se originó un órgano autónomo dependiente del Instituto Nacional de Estadística encargado expresamente de la formación y gestión del censo: la Oficina del Censo Electoral (OCE). Sin embargo, la propuesta de insertar este órgano gubernativo en la gestión de las elecciones provocó reacciones adversas en los debates parlamentarios³³³. Más que nada, porque la gestión del censo electoral se consideraba como uno de los pilares básicos para la celebración de unas buenas elecciones y, por ello, se consideraba conveniente que su configuración organizativa quedara claramente desvinculada de la administración gubernativa en vistas de no levantar sospechas sobre la objetividad e imparcialidad de sus actuaciones. Estas circunstancias se pusieron de manifiesto en la sede parlamentaria, al señalar lo siguiente:

“la primera clave para una buenas elecciones, para unas elecciones auténticas, es disponer de un buen censo en cuanto a su elaboración, a la dirección imparcial de su elaboración, corrección de errores, etcétera (...) Una elaboración de un censo gubernamentalizado es grave. Obliga a suscitar la pregunta de porqué se intenta establecer. Yo prefiero no contestarla e invitar al Gobierno de la nación a que rectifique cuestión tan capital”.

(Alzaga Villamil, DSCD, núm.174, 5 de diciembre de 1984, pp. 8069 y 8070)

A pesar de las controversias que acompañaron la concreción organizativa del censo electoral, en la actualidad, la gestión del censo electoral es una función que corresponde a la OCE, órgano que depende de la administración gubernativa. De este modo, la OCE pasó a ser un órgano de apoyo y colaboración de la AE. Sin embargo, se debe matizar que algunos autores suelen incluir a la OCE como elemento organizativo de la AE española, al apoyar sus argumentos en una interpretación amplia del modelo institucional de la AE española³³⁴,

³³³ En este sentido, el Grupo Mixto (Bandrés Molet) solicitaba que la OCE no dependiera del Instituto Nacional de Estadística y que por tanto se suprimiera ese apartado del artículo 29. Para ello, exponía lo siguiente: “Yo pienso que la Ley Electoral tendría que aprovechar la oportunidad para configurar una verdadera Administración Electoral, absolutamente separada o distinta del órgano gubernamental que es en realidad el INE (Instituto Nacional de Estadística), sin perjuicio naturalmente de las asistencias técnicas de este organismo, que puede prestar su colaboración” (DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, p. 9131). Esta propuesta no prosperó, ya que la OCE sigue dependiendo a nivel organizativo del Instituto Nacional de Estadística.

³³⁴ El capítulo 5, “El modelo institucional de la AE en España (1985-2008)”, aborda el modelo institucional amplio de la AE española.

basado en su actividad funcional y no en las características definitorias de los órganos de la AE (entre otros, Alcón Zaragoza, 1990: 23; Bastida Freijedo, 1986: 35; Bassols Coma, 1997: 427; Figueruelo Burrieza, 1993: 124; González Hernández, 1996: 67; Torre Serrano, 1995: 53; Rodríguez García, 1993: 76; Torres del Moral, 1992).

Hoy en día, la OCE es un órgano que pertenece a la administración gubernativa, en concreto, se encuentra vinculado al Instituto Nacional de Estadística, perteneciente al Ministerio de Economía y Hacienda. Esta subordinación organizativa se hace todavía más patente en su composición, ya que la dirección de la OCE se ejerce por el presidente del Instituto Nacional de Estadística³³⁵ cuyo nombramiento y cese es llevado a cabo por el Gobierno³³⁶.

La finalidad principal de la OCE es posibilitar el control de las operaciones electorales para que no ejerzan el sufragio aquéllos que no tienen derecho al mismo³³⁷. Para el buen cumplimiento de su misión institucional, la OCE se desconcentra en Delegaciones Provinciales y cuenta, también, con la colaboración de los Ayuntamientos y Consulados. En consecuencia, en la formación y gestión del centro cooperan y colaboran, también, diferentes órganos. De este mapa organizativo, la OCE se destaca como el órgano gestor principal y, en este sentido, como se resume en la Tabla 6.17, ejerce una serie de funciones relevantes para el buen desarrollo del proceso censal. Por un lado, coordina la elaboración del censo electoral dirigiendo instrucciones a los Ayuntamientos y Consulados, así como a los responsables del registro de penados y rebeldes. Junto a ello, supervisa el proceso de formación del censo y a tal efecto, inspecciona a los Ayuntamientos y Consulados. Además, controla y revisa de oficio las altas y las bajas tramitadas por los órganos competentes y elabora un fichero nacional de electores. Por otro lado, elimina las inscripciones múltiples de un mismo elector que no han sido detectadas por los Ayuntamientos y Consulados. Asimismo, crea listas electorales provisionales y definitivas. Por último, resuelve las reclamaciones contra los órganos que participan en las operaciones censales y, en particular, las planteadas por la inclusión y exclusión indebida de una persona en las listas electorales, agotando sus resoluciones la vía administrativa.

³³⁵ Véase el artículo 5.2.f) del RD 508/2001, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística (modificado por el RD 759/2005, de 24 de junio y el RD 947/2003, de 18 de julio).

³³⁶ El artículo 5 del señala en su punto primero que: *“El Presidente, con rango de Subsecretario, es nombrado y separado por el Gobierno mediante Real Decreto del Ministerio de Economía”*

³³⁷ Acuerdo de la JEC del 5 mayo de 1977.

Tabla 6.17. La OCE. Funciones electorales

Funciones OCE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordinar y dirigir instrucciones a los agentes colaboradores en la formación del censo. ➤ Supervisar el proceso de elaboración del censo. Inspeccionar, a tal efecto, Ayuntamientos y Consulados. ➤ Controlar y revisar de oficio las altas y las bajas tramitadas por los órganos competentes ➤ Elaborar un fichero nacional de electores ➤ Corregir irregularidades censales no tramitadas por los colaboradores censales ➤ Elaborar listas electorales provisionales y definitivas ➤ Resolver reclamaciones
----------------------	---

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 30 de la LOREG.

En el año 1991, a raíz de la reforma del procedimiento electoral del año 1985, se produjo un nuevo intento de desvinculación de la OCE respecto a la esfera gubernativa. En este sentido, algunos grupos parlamentarios propusieron, con el objeto de crear un AE plena, independiente y transparente³³⁸, que la OCE dependiera, tanto en lo organizativo como en lo funcional, de la JEC. Sin embargo, esta iniciativa parlamentaria no llegó a prosperar, y solo se otorgó a la JEC una nueva función electoral, el dirigir e inspeccionar al órgano censal. Aunque esta actividad electoral no era realmente innovadora, ya que se retomó del modelo electoral que imperó en la transición y consolidación de la democracia en España (1977-1985).

Para terminar, solo señalar que más allá de su ubicación organizativa, la OCE tiene una indiscutible participación en los procesos electorales, convirtiéndose, así, en “un órgano de apoyo permanente” de la AE (Torre Serrano, 1990: 509).

6.3.2. Los órganos de apoyo y colaboración de las fuerzas políticas

Las Juntas Electorales y las ME no son los únicos órganos que ejercen funciones de vigilancia, control y supervisión en los procesos electorales, ya que “son los partidos los que están llamados a crear un ambiente electoral transparente antes y durante las elecciones, los llamados a la vigilancia de este ambiente mediante sus intervenciones y agentes” (De Cabo de la Vega, 1994: 115). Es decir, tanto los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones como los agentes designados por ellos (representantes generales y de las candidaturas, apoderados e interventores) ejercen importantes actividades de control a lo largo del ciclo electoral.

La participación de los partidos políticos, en primera persona, en el control del proceso electoral se lleva cabo mediante las actuaciones siguientes: la designación de los representantes en la Comisión de Radio y Televisión, órgano que elabora la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral; la elevación de consultas a

³³⁸ BOCG, Congreso de los Diputados, número 46-3, 6 de febrero de 1991, p. 28.

las respectivas Juntas Electorales³³⁹; la posibilidad de recurrir las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública y televisión privadas en periodo electoral³⁴⁰; y la facultad de interponer o de oponerse al recurso contencioso electoral sobre proclamación de electos.

Los órganos electorales de apoyo y colaboración designados por las candidaturas electorales surgen de manera obligatoria o voluntaria, y son los siguientes: los apoderados, los interventores, los administradores generales y de las candidaturas, y los representantes generales y de las candidaturas. Los actores enumerados se nombran de manera directa o indirecta por los partidos políticos que concurren a las elecciones y sus actividades de supervisión y control se extienden a los puntos álgidos del proceso electoral, entre otros, la votación, el escrutinio parcial, el escrutinio general, la proclamación de candidaturas y las impugnaciones judiciales. El que estas figuras dependan de los partidos políticos que confluyen en las contiendas electorales demuestra que su participación en el control de las elecciones se deriva de un interés particular, el de regularizar y supervisar en primera persona las reglas del juego electoral y los primeros resultados electorales, sobre todo, porque este conjunto de actividades electorales pueden darle o no la victoria en las elecciones.

6.3.2.1. Representantes generales y representantes de las candidaturas

Los representantes generales, al igual que los representantes de las candidaturas, encarnan a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones ante la AE. Aunque, en términos generales estas figuras simbolicen a los partidos políticos, el contenido de su representación no es el mismo. El representante general actúa en nombre de todas las candidaturas o listas de candidatos presentadas por los partidos políticos en las circunscripciones. En cambio, el representante de la candidatura solo representa a los candidatos incluidos en cada candidatura o lista de candidatos.

La designación del representante general se realiza por el representante legal de su entidad política que aparezca como tal en el registro de partidos políticos del Ministerio del Interior en el plazo de nueve días³⁴¹ desde la convocatoria de las elecciones³⁴². Para que el nombramiento sea efectivo los datos del representante (nombre y apellidos, domicilio, documento nacional de identidad y teléfono) se presentan ante la JEC. En el escrito de

³³⁹ Con respecto a las consultas se destaca que las consultas de carácter general que “supongan interpretación de las Ley” se harán ante la JEC. En los demás casos se harán ante la JEP o la JEZ correspondiente, siempre que a su respectiva jurisdicción corresponda el ámbito de competencia del consultante (Acuerdo de la JEC de 3 de abril de 1987).

³⁴⁰ Instrucción de la JEC de 4 de enero de 1985.

³⁴¹ La JEC ha flexibilizado el plazo de presentación de los nombramientos de los representantes generales, señalando que “es posible las designaciones tardías, pero sin que suponga retrotraer actuación alguna del proceso electoral, sino simplemente que pueda actuar como tal a partir de su designación” (Acuerdos de la JEC de 5 de mayo de 1987 y 29 de marzo de 1991).

³⁴² Acuerdo de la JEC de 22 de noviembre de 1989.

solicitud de nombramiento se deja constancia, también, que el designado reúne las condiciones para ser representante general y que acepta la designación con su firma³⁴³.

Los representantes de las candidaturas son designados por el representante general en las elecciones generales. En el caso de elecciones locales, el representante general nombra a un representante por cada provincia, que nombra, a su vez, a los representantes de las candidaturas de su ámbito territorial. Cuando se celebran elecciones europeas solo se contemplan dos figuras, el representante general y el representante provincial. El primero nombra al representante provincial y esta figura actúa en nombre de la única candidatura nacional ante las JEP.

En la Tabla 6.18 se pueden apreciar las diversas funciones que ejercen los representantes generales y de las candidaturas. El procedimiento electoral no contempla de manera expresa las funciones de los representantes generales, por lo que se entiende que su papel de representación del conjunto de candidaturas de una misma fuerza política se ejercerá siempre que el órgano electoral que intervenga sea la JEC. De esta forma, muchas de las competencias de los representantes de las candidaturas son asumidas por los representantes generales, en atención al ámbito territorial del problema planteado y del esquema de competencias de las respectivas Juntas Electorales (Santolaya Machetti, 1999: 95). Entre las funciones desempeñadas por los representantes de las candidaturas se destacan las siguientes, recibir toda la información destinada a los candidatos, actuar en nombre de los candidatos en procedimientos judiciales en materia electoral, designar a los apoderados, denunciar irregularidades de las candidaturas, interponer el recurso contencioso contra la proclamación de candidaturas, formular reclamaciones y protestas sobre la votación, el escrutinio de las ME, el acta de sesión de las ME y el escrutinio general, asistir y hacer observaciones en el escrutinio general, facilitando a la Junta Electoral, si procede, copia del acta de la sesión; e interponer u oponerse al recurso contencioso electoral sobre proclamación de electos. Además, los representantes de las candidaturas participan, también, en el proceso de designación de los vocales no judiciales de las Juntas Electorales. En este sentido, designan mediante propuesta conjunta a dos de los vocales de las JEP, entre profesores titulares de derecho o de ciencias políticas y sociología o juristas residentes en la provincia, y a dos de los vocales de las JEZ, entre licenciados de derecho o de ciencias políticas y de sociología residentes en el partido judicial.

³⁴³ “Los datos que han de figurar en la designación del representante general de una entidad política ante la Junta Electoral Central por el representante legal de la misma son el nombre y apellidos, domicilio, documento nacional de identidad y teléfono, haciendo constar en el escrito de nombramiento que el designado reúne las condiciones para ello y acepta la designación con su firma” (Acuerdo de la JEC de 4 de octubre de 1991).

Tabla 6.18. Representantes generales y de las candidaturas. Funciones electorales

Órgano de apoyo o colaboración	Funciones electorales
Representantes generales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Representan a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones ante la AE
Representantes de las candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Representan a los candidatos ➤ Reciben en su domicilio toda la información destinada a los candidatos: notificaciones, escritos y emplazamientos emitidos por la AE ➤ Actúan en nombre de los candidatos en procedimientos judiciales en materia electoral ➤ Designan a los apoderados ➤ Presentan recursos contenciosos contra la proclamación de candidatura ➤ Denunciar irregularidades de las candidaturas ➤ Formulan reclamaciones y protestas sobre la votación, el escrutinio de las ME, el acta de sesión de las ME y el escrutinio general, ➤ Participan en el escrutinio general ➤ Designan a dos de los vocales de las JEP y de las JEZ

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG y de las instrucciones de la JEC.

6.3.2.2. Apoderados e interventores

Los apoderados e interventores son nombrados de manera voluntaria y de forma indirecta por las entidades políticas que presentan candidaturas a las elecciones. Los apoderados son reclutados por los representantes de cada candidatura entre ciudadanos que sean mayores de edad y que tengan pleno uso de sus derechos civiles y políticos. La formalización del apoderamiento se realiza ante notario o ante el secretario de la JEP o de la JEZ. Los interventores se nombran por los apoderados, en un número máximo de dos por ME.

Como se puede observar en la Tabla 6.19, el papel de estas figuras se centra en realizar tareas de apoyo y colaboración en la fase constitutiva de las elecciones, en concreto, en el acto de la votación y en el escrutinio. En concreto, los interventores supervisan la votación, controlan el escrutinio de las ME, formulan reclamaciones y protestas, firman el acta de constitución de la ME y obtienen una copia de ella, pueden solicitar una copia del acta escrutinio (siempre que no la solicite otro representante de los partidos políticos), firman y reciben una copia del acta de la sesión. Los apoderados no sólo ejercen estas competencias sino que además extienden su actividad funcional al escrutinio general. En este sentido, se pueden destacar una serie de diferencia entre estas dos figuras.

En lo relativo a la función de control y supervisión del escrutinio, tanto los apoderados como los interventores intervienen en el escrutinio de las ME, pero solo los apoderados pueden colaborar en el escrutinio general. Por otro, el grado de participación en la ME es también distinto, ya que los interventores solo pueden participar con voz pero sin voto y los apoderados, en cambio, no tienen limitaciones en su participación. Otro contraste entre las dos figuras se deriva del hecho de a los interventores se les solicita como requisito para formar parte de la ME el estar inscritos como electores en la circunscripción en la que van a

ejercer sus funciones y se les exige que emitan su derecho al voto en el órgano electoral que supervisan.

Tabla 6.19. Apoderados e interventores. Funciones electorales

Órgano de apoyo o colaboración	Funciones electorales
Apoderados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control y supervisión del acto de votación ➤ Control y supervisión del escrutinio de las ME
Interventores	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Control y supervisión del acto de votación ➤ Control y supervisión del escrutinio de las ME ➤ Control y supervisión del escrutinio general

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

6.3.2.3. Administradores generales y administradores de las candidaturas

Los últimos órganos de apoyo y colaboración vinculados a los partidos políticos son los administradores generales y de los administradores de las candidaturas.

El administrador general es el responsable de los ingresos, gastos y de la contabilidad de cualquier partido, federación o coalición que presenta su candidatura en más de una provincia. El administrador de las candidaturas ejerce la misma función electoral pero dentro de una misma provincia, y además actúa bajo la responsabilidad del administrador general. Para ser administrador electoral solo es necesario ser ciudadano mayor de edad, y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos. Además, incluso los representantes generales y de las candidaturas pueden desempeñar al mismo tiempo este cargo.

Estas dos figuras comparten la responsabilidad de las cuentas y de los gastos de los partidos, federaciones o coaliciones electorales derivados de la celebración de las elecciones (ver Tabla 6.20). Por ello, representan a las candidaturas electorales ante la AE para informar a este respecto y solicitar las convenientes subvenciones y adelantos necesarios para costear la puesta en marcha de una campaña electoral.

Tabla 6.20. Administradores generales y de las candidaturas. Funciones electorales

Órgano de apoyo o colaboración	Funciones electorales
Administradores generales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Responsable del control de los ingresos, gastos y contabilidad del conjunto de las candidaturas presentadas por la misma fuerza política
Administradores de las candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Responsable del control de los ingresos, gastos y contabilidad de las candidaturas que concurren a las elecciones

Fuente: elaboración propia a partir de la LOREG.

Para terminar, simplemente reseñar que los órganos de apoyo y colaboración de la AE se caracterizan por tener un alto perfil político y por ejercer funciones de apoyo y colaboración de manera coyuntural. La dependencia de estos órganos bien del Gobierno o bien de las fuerzas políticas que participan en la contienda electoral evidentemente no garantiza su independencia, lo que no quiere decir que no deban ejercer sus funciones con

cierta neutralidad política, en base a las directrices y a las reglas del juego supervisadas por los órganos de la AE.

6.4. Conclusiones

En este capítulo se ha podido apreciar que las elecciones constituyen un proceso complejo, en el que se produce “una secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tienen como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral así como la determinación, declaración y publicación de resultados” (Brea Franco, 1989: 16). De este modo, a lo largo de estas páginas no sólo se han abordado aquellos órganos creados “ad hoc” para cumplir una misión específica garantizar, mediante su gestión y supervisión, el cumplimiento de las reglas del juego electoral, que las elecciones se celebren con pleno respeto a la legalidad vigente, con igualdad, con objetividad y con transparencia, sino también aquellos órganos que colaboran con la AE española en el desarrollo de su cometido institucional. Esta perspectiva ha enfocado el análisis en el modelo institucional amplio de AE española.

En relación con las Juntas y ME, se ha podido apreciar como en el entorno español se constituyen una gran cantidad de órganos electorales (más de cincuenta y nueve mil órganos electorales) de los que las JEZ y las ME son los más numerosos. El estudio de la dimensión organizativa y funcional de las Juntas y ME ha permitido verificar algunas cuestiones. Primero, que existen grandes diferencias entre los órganos electorales. Las disparidades entre las Juntas Electorales (JEC, JECA, en su caso, JEP y JEZ) y las ME se centran en dos aspectos básicos e interrelacionados: el nivel de profesionalización de su personal y su continuidad o no en el tiempo. Las Juntas Electorales se componen de personal profesional y cualificado proveniente del poder judicial y de la esfera universitaria o profesional, lo que denota, un determinado grado de especialización con las tareas a discernir en la gestión y supervisión de las elecciones. Sin embargo, el grado de profesionalidad puede variar si se cruza como variable de análisis la durabilidad del órgano electoral. Es evidente que la existencia de un órgano permanente incide positivamente en la profesionalización de su personal, al incrementarse con el tiempo sus conocimientos y experiencias. En base a esta premisa, el nivel de conocimiento especializado y, por tanto de profesionalización de los miembros de la JEC será mayor que el de las JEP y las JEZ, al constituirse como órganos efímeros. Como contraposición al mayor o menor grado de especialización de las Juntas Electorales, las ME se componen de electores a los que se les exige que sepan leer y escribir, y solamente, al presidente de ésta, se le solicita tener unos conocimientos mínimos (bachiller o similares). Las deficiencias o nula preparación de este tipo de personal no especializado es uno de los problemas más significativos de la AE

española (Torre Serrano, 1990), ya que estos miembros controlan una de las fases más importantes del proceso electoral, como es, sin ninguna duda, el acto de la votación. Estos inconvenientes podrían paliarse mediante algunas de estas propuestas recogidas en las páginas anteriores (mayor número de requisitos formales, formación, entre otras). En segundo lugar, a las diferencias en la especialización de los órganos electorales se le suma también las dificultades de coordinación entre una multitud de órganos electorales que se constituyen ámbitos territoriales diferenciados. En tercer lugar, la independencia de los órganos electorales queda garantizada no sólo por el perfil de sus miembros (judicial y académico –Juntas Electorales- y representantes del electorado –ME-) sino también por su sistema de designación (sorteo en los vocales judiciales de las Juntas y en las ME). Aunque se han destacado, también, algunos puntos débiles derivados de la participación de los partidos políticos en la selección de los vocales académicos de las Juntas Electorales y de la intervención de los Ayuntamientos en la realización del sorteo en las ME. En cuarto lugar, las Juntas Electorales intervienen en todas las fases que conforman el ciclo electoral, frente a la ME que sólo participan en la fase constitutiva y, además, la JEC es el órgano que asume el mayor contenido competencial. Por último, la enorme carga competencial de los órganos electorales conlleva que existan necesariamente una serie de órganos de apoyo y colaboración.

Con respecto a los órganos de apoyo y colaboración de la AE sólo destacar que se encuentran incardinados a la administración gubernativa o a las fuerzas políticas que presentan candidaturas y que son el complemento indispensable de la AE española, ya que sin su participación la AE carecería de recursos suficiente para poder desarrollar su importante misión institucional. Asimismo, la dependencia organizativa de estos órganos con la esfera gubernativa o política no politiza la gestión y el control electoral, al encontrarse subordinados funcionalmente a los órganos de la AE, ya que son estos los que supervisan y dirigen sus actuaciones. Por otro lado, la gran dispersión de órganos gubernativos de apoyo electoral puede dar lugar a problemas de coordinación en la gestión de los procesos electorales, redundando así en su eficacia. Por ello, sería conveniente “modificar esa situación, creando un único órgano competente y centralizado en materia electoral que asuma funciones no desarrolladas por la JEC, y cuyo titular debería también ser miembro nato de dicha Junta” (Santaloya Machetti, 1997:455).

Estas diferencias y peculiaridades entre los órganos electorales conducen a calificar a la estructura organizativa al servicio de las elecciones en España como una administración heterogénea y atípica, o como ya se enunció en el capítulo anterior, como un “complejo orgánico³⁴⁴”.

³⁴⁴ STC 154/1988 de 1 de julio.

Capítulo 7

El personal al servicio de la Junta Electoral Central

“Muchas veces el éxito y la eficiencia de una institución, más que de las directrices que la orientan, depende del acierto de su estructura mecánica”³⁴⁵

Recaséns Siches

“La eficacia de la administración, como de toda organización, depende en gran medida del número y de la competencia de los agentes de que dispone para asegurar el funcionamiento de sus servicios” (Chevalier y Loschak, 1986:412). Este enunciado pone en evidencia que tanto desde una perspectiva cuantitativa –cantidad de recursos- como cualitativa – perfil profesional y capacidad competencial - existe un determinismo, una relación directa de causa-efecto, entre los medios personales de los que disponen las instituciones y el cumplimiento de sus fines. Sobre todo, porque “la organización no es más que un ente abstracto que sólo tiene existencia práctica en la medida que cobra vida a través de sus componentes humanos” (Olías de Lima, 1995: 11). Por ello, “las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) intencionalmente construidas y reconstruidas para lograr objetivos específicos” (Chiavenato, 2000: 15).

En base a lo señalado, el factor humano se destaca como uno de los elementos primordiales para la consecución de los objetivos tanto de las organizaciones, en su conjunto, como de cada una de las partes en las que se vertebra su estructura formal, de sus unidades administrativas, en particular. Si este hecho se transpola al escenario organizativo de la AE, a la JEC como superior jerárquico de la estructura administrativa al servicio de las elecciones, se puede concretar que el personal al servicio de la JEC se convierte en un factor administrativo estratégico de cara a mejorar la eficacia y eficiencia del órgano electoral tanto desde una perspectiva micro-funcional como macro-institucional. Desde un enfoque micro, los recursos humanos adscritos a la JEC permiten que el órgano

³⁴⁵ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, número 343, de 24 de mayo de 1933, p.13054.

electoral pueda ejercer sus competencias electorales: la dirección, la gestión y la supervisión del proceso electoral. Desde un punto de vista macro-institucional, la existencia de un personal neutral, capacitado y competente destinado a gestionar y controlar las elecciones contribuye a que el órgano supremo de la AE pueda cumplir su importante misión institucional, que los procesos electorales se lleven a cabo con igualdad, objetividad y transparencia y que, por tanto, se mantenga un cierto grado de calidad en la democracia. Ya que a través de este personal, de esta autoridad formal, se asegura que los resultados electorales se adecuan, responden y reflejan la voluntad popular, las opiniones de los ciudadanos emitidas a través de las urnas, y que las elecciones son legítimas.

En el capítulo 4 se ha podido comprobar como a finales del siglo XIX se inicia una ola de modernización en la estructura administrativa al servicio de las elecciones que tiene como pretensión romper con el modelo institucional gubernativo que imperaba desde los orígenes de la AE en España. Por ello, cuando se creó la JEC en 1890 una de las prioridades fundamentales fue, a partir de entonces, dotar al nuevo órgano electoral de un diseño organizativo más independiente de las intervenciones políticas y/o gubernativas, con el objeto de garantizar la eficacia y la eficiencia en el desarrollo de sus funciones y en el cometido de su importante misión institucional. El foco neurálgico de las reformas se centralizó en su vertiente interna, en concreto, en el personal que componía al órgano electoral. En este sentido, el personal al servicio de la AE se configuraba como un factor administrativo estratégico, ya que el camino hacia la neutralización política de la AE se lograba mediante la incorporación en sus filas de un personal imparcial y desvinculado de la esfera política, gubernativa y partidista.

El capítulo que se presenta tiene como cometido principal el analizar el personal que se encuentra al servicio de la JEC, desde una perspectiva amplia. Es decir, no solo aquellos recursos humanos que intervienen en la toma de decisiones del órgano electoral y que pueden ser susceptibles de manipulación política, gubernativa o de cualquier otra índole³⁴⁶, sino, también, a todos aquellos efectivos que forman parte de la JEC, que dependen de diferentes estructura organizativas y que participan o colaboran, de alguna manera, desempeñando funciones o tareas de distinta índole, de gestión administrativa y/o de apoyo y asesoramiento técnico, para que el órgano supremo de la AE pueda llevar a cabo la dirección, la gestión y el arbitraje del proceso electoral, garantizado, así, el buen desarrollo y respeto a las reglas del juego político.

El contenido de este epígrafe se ha estructura en los apartados siguientes. Primero se realiza una aproximación a los diferentes modelos que se prevén para la clasificación del personal al servicio de la JEC en España, el modelo amplio y el modelo mínimo, junto con

³⁴⁶ Este colectivo, representado por el personal rector, tiene una gran relevancia política e institucional. Por ello, se aborda de manera exhaustiva en el capítulo 8, “El personal rector de la Junta Electoral Central”.

aquellas iniciativas de reforma y reajuste de estos enfoques generales. En una segunda parte se investiga al personal rector de la JEC, desde una perspectiva general³⁴⁷. En concreto, se exponen varios de los aspectos básicos que definen a este colectivo: su composición, los principios que rigen su funcionamiento interno, la forma de adoptar sus acuerdos, sus tipos de decisiones y las notas determinantes de su perfil –la imparcialidad y la objetividad-. A continuación, se procede al estudio de otra de las variables internas de la JEC, su personal administrativo. En este caso, se destaca la vinculación entre este personal y la administración parlamentaria. Además, se hace un recorrido por el aparato administrativo que constituye el apoyo técnico y burocrático de la JEC, en el que se subraya su origen y evolución. Junto a ello, se abordan las características de los diferentes tipos de personal que conforman a la Secretaría de la JEC, tanto de manera permanente como temporal, haciendo hincapié en cada una de las etapas en las que se destacan reformas que alteran la estructura interna del órgano administrativo. El tema del personal administrativo se cierra con un diagnóstico cuantitativo sobre los cambios o modificaciones que se han producido en su organización formal desde la aprobación del procedimiento electoral vigente hasta diez años después de su implantación (1985-2005). En cuarto lugar, se dedica un apartado específico al personal gubernativo, representando por el director de la OCE, otro de los sectores de personal que colaboran como apoyo técnico de la JEC en sus distintas sesiones. Para ello, no solo se abordan los rasgos distintivos de esta categoría de personal y su papel en el órgano colegiado electoral, sino, también, las propuestas de ampliación de este colectivo. Por último, se finaliza con una serie de conclusiones generales, donde se destacan los hallazgos más sustantivos de este capítulo.

7.1. Los modelos de personal en la JEC

Los pocos autores que se han aproximado al estudio del personal al servicio de la JEC lo han hecho de una manera descriptiva y sin compartir un criterio homogéneo sobre los tipos de personal que constituyen al órgano supremo electoral. Por tanto, desde una perspectiva teórica no existe un único modelo de personal que englobe a los sujetos que se encuentran al servicio de la JEC, sino diferentes puntos de vista que abordan la composición de la JEC de manera general, sin detenerse, en ningún momento, en hacer un análisis exhaustivo de su vertiente intra-organizativa.

Más allá de estas limitaciones teóricas, a la hora de emprender análisis del personal al servicio de la JEC se pueden diferenciar dos perspectivas (ver Tabla 7.1): un modelo de personal amplio y un modelo de personal mínimo. Si bien el primer enfoque analítico cuenta con pocos adeptos (Torre Serrano, 1990; Santolaya Machetti, 1999), en el polo opuesto se

³⁴⁷ El personal rector se analiza de una manera exhaustiva en el capítulo siguiente.

encuentra el modelo mínimo, ya que la mayor parte de los autores, como se verá a continuación, se adscriben a él.

Tabla 7.1. Modelos de personal en la JEC

Modelo de personal	Definición	Personal de la JEC
Modelo amplio	El personal de la JEC se compone por todos los sujetos que participan o colaboran con el personal rector en su toma de decisiones y en el buen desarrollo de sus funciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal rector. Los ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo y los cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y de sociología ➤ Personal administrativo. Secretario de la JEC y personal adscrito a la Secretaría ➤ Personal gubernativo. El Director de la OCE
Modelo mínimo	El modelo de personal de la JEC aparece reflejado en el artículo 9.1. de la LOREG	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal rector. Los ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo y los cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y de sociología

Fuente: elaboración propia a partir de Torre Serrano (1990), Santolaya Machetti (1999) y artículo 9.1 de la LOREG.

Es importante matizar que esta diferenciación tiene, sobre todo, una trascendencia jurídica y politológica, ya que en la clasificación se emplean indicadores normativos y políticos. Esta circunstancia se aprecia, sobre todo, en el modelo mínimo de personal. Esta categoría analítica no solo responde a criterios jurídicos y procedimentales, ya que este personal se contempla de manera explícita en el artículo 9.1 de la LOREG, sino, también, politológicos, ya que este enfoque pone el acento en los miembros de la JEC que se encargan de adoptar las decisiones (personal rector), de ahí, su destacable relevancia política para el funcionamiento de los procesos electorales, en particular, como para el sistema político democrático-representativo, en su conjunto. Este modelo mínimo se recoge, también, en el modelo amplio de personal, por lo que en la clasificación propuesta se establece una clara interrelación entre la vertiente jurídica y politológica.

7.1.1. El modelo amplio de personal

En el modelo amplio de personal se consideran miembros de la JEC todos aquellos colectivos que participan o contribuyen bien de manera directa (a través de su presencia en las sesiones de la JEC) o indirecta (como apoyo burocrático) a que el órgano supremo electoral pueda ejercer sus distintas actividades electorales y adoptar todas y cuantas decisiones sean necesarias en vistas de poder llevar a cabo la dirección, la gestión y el arbitraje de cada una de las fases que conforman el ciclo electoral. En la Tabla 7.2 se puede apreciar como, en esta ordenación de la estructura interna de la JEC, se detectan varios tipos de personal: el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo. Este personal de la JEC se diferencia, también, en base a su vinculación organizativa (el órgano de procedencia) y en cuanto a las actividades que desempeñan en el órgano supremo electoral.

Tabla 7.2. Tipologías de personal de la JEC. Notas organizativas y funcionales

Tipo de personal	Vinculación organizativa	Actividad funcional
Personal rector	Doble vinculación: ➤ Poder judicial ➤ Administración universitaria	➤ Tomar decisiones
Personal administrativo	➤ Administración parlamentaria	Doble actividad: ➤ Asesoramiento técnico ➤ Apoyo burocrático
Personal gubernativo	➤ Administración General del Estado	➤ Asesoramiento técnico

Fuente: elaboración propia

a) El modelo amplio de personal desde una perspectiva organizativa

Desde una perspectiva organizativa, tanto el personal rector como el personal administrativo y gubernativo pertenecen a distintas unidades administrativas, dependen de diferentes estructuras organizativas. Los sujetos que constituyen el personal rector tiene una doble procedencia: se encuentran vinculados al poder judicial (vocales-magistrados del Tribunal Supremo) y a la administración universitaria (vocales-catedráticos). El personal administrativo forma parte de la administración parlamentaria, se provee entre los distintos cuerpos de funcionarios que prestan sus servicios en las Cortes Generales. En el caso del director de la OCE, esta figura tiene una conexión organizativa con la administración gubernativa.

b) El modelo amplio de personal desde una perspectiva funcional

Desde una dimensión funcional, la estructura interna de la JEC queda configurada por el personal rector, el encargado de tomar las decisiones en el órgano electoral (el que tiene voz y voto), y por todas aquellas categorías de personal, el personal administrativo y el personal gubernativo, que desempeñan actividades de apoyo en la JEC. Estos tres colectivos tienen en común su presencia, a través de diferentes figuras, en las sesiones del órgano electoral, y su cooperación, en diferente grado, en sus deliberaciones. Sin embargo, su disparidad estriba en el contenido que adquiere su participación en el seno de la JEC. Al personal rector se le otorga una participación trascendente, ya que no solo interviene en los debates de la JEC sino que se le asigna, además, el derecho a voto. Por otro lado, existen dos figuras (el Secretario de la JEC y el director de la OCE) que colaboran en las deliberaciones de la JEC, pero que su intervención queda restringida cuando se producen las votaciones en el órgano electoral.

En el personal administrativo y gubernativo, también, se vislumbran dos tipos de actividades de apoyo. Por un lado, tanto el personal gubernativo, representado en este caso por el director de la OCE, como el personal administrativo más especializado (Secretario de la JEC acompañado, en ocasiones, por otros letrados de las Cortes Generales) intervienen, mediante la expresión de su parecer técnico, en las sesiones de la JEC. De este modo, contribuyen o influyen, de alguna manera, en la formación de la voluntad de los que tienen

asignada la competencia decisional. Por otro lado, existe un sector de personal administrativo que no interviene directamente en las reuniones de la JEC pero que ejecuta las tareas más operativas y rutinarias del órgano electoral. Este personal administrativo, personificado en el jefe de servicio y los auxiliares administrativos, ejerce como instrumento burocrático necesario tanto en la preparación de cada una de las sesiones de la JEC como en la tramitación y el archivo de todos los asuntos que se acuerdan en el órgano electoral.

Esta composición de la JEC ha sido elogiada por Torre Serrano (1990) como uno de los puntos fuertes de cara a mantener la independencia en los procesos electorales. Sobre todo, porque en esta estructura interna se destaca como colectivo mayoritario el personal procedente de la esfera judicial, lo que permite asegurar una mayor imparcialidad y neutralidad política a las decisiones y a las actuaciones emanadas por el órgano supremo de la AE:

“(...) el mayor acierto de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General estriba en la mayoritaria participación del estamento judicial (...). Que lo otros miembros –con voz y voto- hayan de ser Catedráticos y Profesores (...) de reconocido prestigio (...), es también algo merecedor de aplauso. Por lo demás, la elección de los respectivos Secretarios y suplentes de los mismos, así como la participación en la Junta Electoral Central del Director de la Oficina del Censo Electoral (...) son igualmente dignas de elogio. Todo ello ha dotado a la Administración Electoral de una muy real y efectiva independencia en todos los procesos electorales que han tenido lugar hasta ahora bajo la vigencia de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General”
(Torre Serrano, 1990: XLI)

7.1.2. El modelo mínimo de personal

La mayor parte de los autores (entre otros, Alcón Zaragoza, 1990: 25; Arnaldo Alcubilla, 1999: 87; Astarloa Huarte-Mendicoa, 1995: 3838; García Soriano, 2000: 80; González Hernández, 1996:74; Martínez Ruano, 2003:147-148) se han adherido al modelo mínimo de personal. Esta corriente utiliza como marco de referencia el procedimiento electoral vigente y, por ello, considera como miembros de la JEC los colectivos de personal que aparecen reconocidos de manera explícita en él (artículo 9.1 de la LOREG): los trece vocales que conforman su personal rector³⁴⁸. Este enfoque simplifica y centra su objeto de estudio, en contraste con el modelo amplio de personal, en una sola categoría de personal, el personal rector, y excluye como elementos constitutivos del órgano supremo de la AE, al personal administrativo y al personal gubernativo.

Según este modelo, la JEC se compone por el personal rector, por aquel colectivo de personal que ocupa el ámbito estratégico del órgano electoral, el centro neurálgico donde se toman las decisiones. Sobre todo, porque como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas, aunque el Secretario de la JEC y el director de la OCE acudan a las sesiones

³⁴⁸ En este sentido el artículo 9.1. de la LOREG expone los siguiente: “La Junta Electoral Central es un órgano permanente y está compuesta por: a) Ocho Vocales Magistrados del Tribunal Supremo (...) b) Cinco Vocales Catedráticos de Derecho de Ciencias Políticas y de Sociología, en activo (...).

del órgano electoral su colaboración se reduce a participar “con voz pero sin voto”³⁴⁹ en las deliberaciones de la JEC, por lo que desempeñan una actividad “técnica” y de “asesoramiento” (Cano Mata, 1988:395; García Soriano, 2000: 84; Martínez Ruano, 2003:157; y Rallo Lombarte, 1997:253).

Desde esta perspectiva, el modelo de personal de la JEC solo lo constituyen aquellos vocales que tienen un reconocimiento expreso en el procedimiento electoral (artículo 9.1. LOREG), que participan en las sesiones del órgano colegiado electoral y que ejercen la competencia exclusiva de adoptar las decisiones. La centralidad del personal rector se debe a que la independencia y la objetividad que debe distinguir a la JEC (tanto en sus decisiones como en el ejercicio de sus funciones) solo se puede asegurar y mantener a través de este elemento humano. De ahí, que esta dimensión se destaque como una variable fundamental en el diseño organizativo de la JEC. Solo si el personal rector, si los sujetos que adoptan las decisiones, cuenta con una alta dosis de neutralidad política y desvinculación gubernativa se podrá garantizar que las elecciones se dirigen, gestionan y arbitran con transparencia, independencia, objetividad, e igualdad.

7.1.3. Otros modelos alternativos

Hay un conjunto de autores (Cazorla Prieto, 1986: 123; Gómez Gutiérrez, 1997: 904; y Pascua Mateo, 2007:84;) que defienden una visión alternativa a los dos modelos de personal expuestos, el modelo amplio y el modelo mínimo. En concreto, se diferencian dos tendencias, los que plantean una serie de reajustes en los modelos generales de personal (principalmente optan por reducir la estructura interna del modelo amplio, pero sin llegar al modelo mínimo de personal) y los que proponen una serie de innovaciones en el modelo de personal de la JEC, la incorporación de nuevas figuras, no contempladas, hasta el momento, en el órgano supremo de la AE.

a) Propuestas de reajuste

El modelo alternativo de reajuste expone que la JEC está integrada por trece vocales –el personal rector-, más el Secretario. La razón de la incorporación del Secretario a la estructura interna de la JEC se sustenta en el hecho de que el procedimiento electoral refleja su sustitución e inegibilidad junto con la de los vocales que conforman el personal rector (Pascua Mateo, 2007:88).

En el mismo sentido, pero desde una perspectiva distinta y más amplia, se pronuncia Rallo Lombarte (1997) al establecer una clasificación del personal al servicio de la JEC en la

³⁴⁹ A este respecto la LOREG señala que: “El Director de la Oficina del Censo Electoral y sus Delegados provinciales participan con voz pero sin voto en la Junta Central y en las provinciales, respectivamente” (artículo 12.1); y “Los Secretarios de las Juntas Electorales participan con voz pero sin voto en sus deliberaciones. Custodian en las oficinas donde desempeñan sus cargos la documentación de toda clase correspondiente a las Juntas” (artículo 12.2.).

que pone el acento tanto en su vertiente funcional como en la temporalidad o permanencia de sus miembros. De este modo, el autor destaca tres ámbitos funcionales con sus correspondientes tipos de personal: el ámbito administrativo de gestión permanente de los asuntos de la JEC, dirigido por el Secretario; la dirección unipersonal y permanente del presidente (que, ante la urgencia y perentoriedad de la mayoría de los asuntos que se presentan a la JEC, puede alcanzar un protagonismo exagerado); y la dirección colegiada y, aunque permanente, circunstancial del pleno de la JEC (Rallo Lombarte, 1997:259).

Este mapa organizativo refleja tres esferas funcionales con sus consiguientes medios personales. Sin embargo, el personal enumerado se puede concentrar en dos tipologías: el personal rector (presidente y pleno de la JEC) y el personal administrativo (el Secretario de la JEC y los demás miembros del aparato administrativo). Principalmente, porque el presidente junto con el resto de los vocales de la JEC constituyen una estructura colegiada y desempeñan la misma actividad funcional: la adopción de las decisiones. A lo que se le suma que el presidente (al igual que el vicepresidente) es elegido entre los vocales judiciales por todos los miembros del órgano electoral.

En lo relacionado con la exclusividad y la temporalidad de los miembros del órgano electoral, tanto el presidente como el resto de los vocales del órgano colegiado ejercen actividades permanentes y de manera parcial, cuando son convocados para acudir obligatoriamente a las sesiones de la JEC, con la excepción del presidente que realiza sus funciones con dedicación exclusiva. Hay que matizar que en el personal administrativo, como se verá en las páginas siguientes, se pueden establecer, también, diferenciaciones que giran entorno a la permanencia y/o temporalidad de sus miembros, ya que, por un lado, existen puestos permanentes y, por otro lado, puestos temporales, el personal administrativo de apoyo en periodos electorales.

b) Propuestas de innovación

Las propuestas innovadoras defienden la inclusión de una nueva tipología de personal que participe y acompañe al personal rector y al personal administrativo en las deliberaciones de la JEC: los representantes del cuerpo electoral. La incorporación de este nuevo sujeto a la estructura interna del órgano supremo de la AE “resultaría harto conveniente” con el objeto de aportar “savia fresca” a las dinámicas internas de la JEC, ya que el cuerpo electoral es “el máximo protagonista de las elecciones” (Rallo Lombarte, 1997:254). Al tiempo que su intervención no entorpecería para nada la actuación del órgano electoral, pues al representante del cuerpo electoral se le exigiría estar en posesión de un perfil determinado, tener una formación o instrucción específica y, además, su independencia quedaría cubierta mediante la aplicación en su selección del “principio aleatorio”. Junto a ello, la presencia de la “voz” de los ciudadanos en la JEC contribuiría a

ampliar y enriquecer los diferentes puntos de vista con los que se abordan las cuestiones en el órgano electoral:

“El gélido formalismo que preside el procedimiento electoral sería aplicado e interpretado no sólo por los operadores jurídico-políticos sino, también, por quienes expresasen la voz de los millones de ciudadanos que resultan movilizados por la convocatoria electoral y que, con el derecho de sufragio, ejercen la manifestación de sus derechos políticos”
(Rallo Lombarte, 1997 254-255)

En contra de esta opción se ha manifestado García Soriano (2000) al considerar que la implicación del cuerpo electoral en la JEC puede incidir negativamente en la objetividad e independencia del órgano supremo de la AE:

“(…) por nuestra parte no vemos como puede conjugarse la composición mayoritariamente judicial por cuanto aporta independencia a la actuación de la Junta con la intervención de electores que lo harían, precisamente, y a falta de otro requerimiento, orientados por sus propias tendencias políticas”
(García Soriano, 2000: 79-nota pie de página número 156)

A continuación, se emprende el recorrido hacia el análisis del personal que presta sus servicios en la JEC. Para ello, se ha optado por la aplicación del modelo amplio de personal, ya que este enfoque permite dar una visión lo más completa y profunda posible de la dimensión interna del órgano supremo de la AE. Además, todas las tipologías de personal que componen esta categoría contribuyen, de algún modo, a que la JEC pueda llevar a cabo su importante cometido institucional, la dirección, la gestión y la supervisión de las contiendas electorales. De este modo, la trayectoria se inicia con el personal rector, continúa con el personal administrativo y finaliza con el personal gubernativo.

7.2. El personal rector

El personal rector es el único colectivo de personal de los que compone la JEC que tiene asignada la competencia exclusiva de tomar decisiones. Los acuerdos que emanan del personal rector tienen una gran trascendencia para el buen desarrollo del proceso electoral, ya que mediante ellos se garantiza el mantenimiento de la objetividad, de la transparencia y de la igualdad en cada una de las elecciones que se celebran. Este personal asume la máxima dirección, gestión y supervisión del proceso electoral. Por ello, los miembros que componen las demás unidades administrativas en las que se vertebra territorialmente la AE (JEP, JECA, en su caso, y JEZ) dependen jerárquicamente, tanto desde una perspectiva orgánica -la JEC ocupa la cúspide de la organización administrativa electoral- como funcional -el personal de la JEC ostenta la capacidad de mando, la autoridad formal superior-, de las decisiones que se emitan por el personal rector del órgano supremo de la AE. Por otro lado, también el personal de la administración gubernativa que participa o colabora en las distintas convocatorias electorales, ejerciendo de manera esporádica

actividades de contenido estrictamente electoral³⁵⁰, se encuentran bajo su dependencia funcional, es decir, se rigen por las instrucciones que emanen de los miembros de la JEC.

El personal rector se compone de trece vocales: ocho magistrados de Tribunal Supremo y cinco vocales catedráticos en derecho y/o en ciencias políticas y sociología. De este modo, la JEC se constituye de los más altos funcionarios de la carrera judicial (magistrados del Tribunal Supremo) y de la carrera académica (catedráticos)³⁵¹. La existencia de este doble perfil en la JEC contribuye a ampliar los conocimientos y perspectivas de análisis a la hora de la adopción de las decisiones, ya que la visión meramente aplicativa del derecho, que caracteriza a los magistrados del Tribunal Supremo, se complementa con la pluralidad de los enfoques jurídicos, sociológicos y políticos, con una perspectiva más amplia e interdisciplinar, que es la que suele corresponder a los vocales catedráticos de universidad.

Los trece vocales de la JEC conforman una estructura colegiada³⁵², es decir, la titularidad del órgano supremo de la AE recae en varias personas, en un colectivo o colegio³⁵³. De este modo, la JEC queda constituida por un presidente, un vicepresidente y once vocales. La colegiabilidad del personal rector incide en el modo en el que se adoptan sus decisiones y, también, en su independencia. El carácter colegiado de la JEC presenta indudables ventajas para asegurar la neutralidad e imparcialidad en la toma de decisiones. Sobre todo, porque un órgano colegiado soporta y maneja mejor que un órgano unipersonal las presiones políticas, gubernativas o de cualquier otro actor interesado en influir o en manipular los resultados de las elecciones con el objeto de que le sean favorables.

En relación con la toma de decisiones el “modus operandi” del personal rector en la resolución de los asuntos y la adopción de los acuerdos se lleva a cabo con una gran dosis de pluralismo. Las dinámicas internas entre los vocales del órgano electoral transcurren reforzándose las relaciones de colaboración y de intercambio de opiniones, lo que suele conducir, en la mayor parte de los casos, a acuerdos consensuados y adoptados por una mayoría muy cualificada o por unanimidad. Por tanto, si como bien dice Norberto Bobbio (2001, 25), la mayoría es una regla fundamental de la democracia en la adopción de decisiones, “con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad”. La búsqueda de la unanimidad como criterio fundamental en la toma de decisiones tiene como finalidad principal el garantizar la máxima credibilidad institucional de la JEC, al ser uno de los

³⁵⁰ Sobre la participación de los órganos de colaboración en el proceso electoral véase el capítulo 6, “Las Juntas y Mesas Electorales y sus órganos de apoyo y colaboración”.

³⁵¹ Las diferentes tipologías de personal rector, personal rector judicial y personal rector académico, se abordan de una manera exhaustiva en el capítulo siguiente, capítulo 8 “El personal rector de la JEC”.

³⁵² En el capítulo 5, “El modelo institucional de la AE española (1985-2008)”, se trata la titularidad de los órganos electorales y se aborda de una manera precisa la colegiabilidad de los órganos administrativos.

³⁵³ Los órganos colegiados suelen ser definidos como “*aquellos cuyo titular es un <<colegio>>, esto es, un conjunto de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una voluntad superior que es la llamada voluntad colegial*” (González Pérez y González Navarro, 1993:369).

árbitros fundamentales del proceso electoral. De este modo, se contribuye no solo a garantizar el proceso electoral, sino también a reforzar la legitimidad del sistema político. Así lo expuso Biglinio, catedrática de derecho y vocal de la JEC (2004-2008), en su comparecencia como candidata al órgano supremo electoral:

“El criterio que tiene que predominar es uno solo, y es que hay que hacer todo lo posible desde una junta electoral para que predomine siempre la correcta formación de la voluntad popular expresada en las elecciones (...) Si es bueno que una junta electoral intente por todos los medios llegar siempre a acuerdos, a consensos. Hay veces que hay que renunciar a parte de los planteamientos que uno tiene para llegar a un punto de equilibrio, pero sí es conveniente, sobre todo frente al electorado y frente a los ciudadanos, que se intenten encontrar puntos de contacto que permitan que las decisiones se tomen por unanimidad”
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, pp. 5-6)

El proceso decisonal del personal rector se suele desarrollar en tres etapas: una primera de examen y exposición de los precedentes, una segunda de deliberación y una tercera de acuerdo. En este ciclo decisonal, sobre todo, en el análisis de los precedentes y antes de llegar a ninguna resolución final, la praxis electoral y la costumbre juegan un papel importante. Así lo puso de manifiesto González-Trevijano:

“La Junta Electoral Central, por lo menos en los dos mandatos en los que he tenido ocasión de estar, tanto por los miembros de esta acción jurisdiccional como por los miembros de esta acción académica el peso del precedente, el peso de la praxis se ha tenido en cuenta bastante en la argumentación futura de las resoluciones y no en cambiar en grandes bandazos las resoluciones”
(DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 13)

Las decisiones del personal rector tienen como escenario operativo las reuniones de la JEC. Las reuniones del órgano supremo electoral se celebran en la sede del Secretario de la JEC, es decir, en una dependencia del edificio del Congreso de los Diputados. En los últimos tiempos, la JEC ha institucionalizado la periodicidad de sus sesiones en período no electoral, por lo que sus miembros suelen reunirse los primeros jueves de cada mes, salvo que la urgencia del asunto obligue a convocar y celebrar una sesión en otro momento³⁵⁴. Para que las reuniones del personal rector resulten válidas es indispensable la asistencia de, al menos, siete de sus miembros. Los vocales de la JEC están obligados a acudir a sus sesiones, y pueden incurrir en responsabilidad si dejan de asistir sin haberse excusado y sin haberlo justificado oportunamente.

Los acuerdos de la JEC se adoptan por mayoría de votos de los miembros presentes, aunque al presidente del órgano electoral se le concede voto de calidad. Lo habitual es que la decisiones se adopten por unanimidad, pero si después de llegar a una transacción entre la partes la unanimidad no es posible, se suele hacer por una mayoría muy cualificada. Las resoluciones, acuerdos, instrucciones o consultas evacuadas por el personal rector se publican en el BOE, por orden del presidente, siempre y cuando, el carácter general de las mismas lo haga conveniente. En la actualidad, junto al BOE, se emplea, también, como canal de difusión de las decisiones la página web de la JEC.

³⁵⁴ Acuerdo de la JEC de 16 de febrero de 2006.

La JEC, desde un punto de vista intraorganizativo, es un órgano administrativo. Por ello, los principios y normas de organización que se aplican en los procesos que acompañan sus dinámicas internas son los que rigen a todas las unidades administrativas:

“Este órgano en su corazón, en sus entrañas, es y no deja de ser un órgano administrativo, y por tanto la normativa administrativa se le aplica a las sesiones, en el desarrollo y en la formación de la voluntad del órgano cuando emite las resoluciones”

(DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 41)

A continuación, se analizan dos temas fundamentales que afectan al personal rector de la JEC. En primer lugar, se examina la importancia de la imparcialidad y objetividad en la toma de decisiones de los vocales del órgano electoral; y después, se clasifican los distintos tipos de decisiones que se suelen adoptar por los miembros de la JEC, subrayándose sus principales características y destinatarios.

7.2.1. La imparcialidad y objetividad del personal rector en la toma de decisiones

Las decisiones del personal rector deben caracterizarse por su imparcialidad y objetividad, es decir, ningún criterio que no sea la racionalidad normativa puede interferir en la mediatización de la voluntad de los vocales que componen el órgano colegiado electoral. De este modo, la imparcialidad como principio de argumentación y decisión se entiende como un modo de resolución de conflictos que toma en cuenta, de manera equitativa, los puntos de vista de todos los involucrados sin favorecer ni discriminar alguna parte ni imponer intereses propios (Schedler, 2000:390).

En la administración y supervisión de las elecciones, al igual que en otras esferas de la administración pública, el actuar de manera imparcial se identifica con intervenir de acuerdo a las reglas del juego, sin discrecionalidades, ni motivaciones de otra índole (personales y/o políticas) (Schedler, 2005a). Por ello, en estos ámbitos de regulación formal “decir que la ley debe ejercerse de manera imparcial es simplemente decir que ésta debe ser aplicada fielmente” (Barry, 1995:19). La imparcialidad exige, por tanto, que el servidor público actúe con estricta fidelidad a la ley y nada más que a la ley. En este sentido, el personal rector de la JEC se ve “obligado a adecuar su conducta a los términos y, por consiguiente, con las limitaciones establecidas por la ley” (Soloizabal Echevarría, 1993: 74).

A esta interpretación formalista de la objetividad y de la imparcialidad se suman las palabras de García Mahamut, miembro de la JEC en la novena legislatura, cuando en su comparecencia como candidata a vocal del órgano supremo de la AE pronunció lo siguiente:

“La AE es independiente y debe actuar con total objetividad e imparcialidad, y los criterios para actuar con objetividad e imparcialidad son los que manda la ley, actuar conforme a la ley y a lo que establezca el resto de nuestro ordenamiento jurídico, con la Constitución a la cabeza”

(DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 7)

Es indudable que la objetividad e imparcialidad de los miembros de la JEC son elementos necesarios de cara a asegurar la legitimidad del proceso electoral. Solo de este modo, la credibilidad del órgano superior que dirige y controla las elecciones quedará garantizada y, como consecuencia, se certificará que los resultados electorales atienden a las preferencias del cuerpo electoral, que los partidos políticos han participado en condiciones de igualdad, que las elecciones han sido competitivas, y que no existe ningún tipo de disfunción que haya tergiversado y mediatizado el buen desarrollo y la concreción final de los distintos procesos electorales (la constitución de órganos de representación legítima). Por tanto, la imparcialidad y la objetividad del personal rector permite no solo asegurar la independencia de la JEC, sino que esta se sienta y se perciba como tal, tanto por las fuerzas políticas contendientes en las elecciones como por los propios ciudadanos (Gálvez Muñoz: 1999, 97).

El profesor Martín Retortillo retrata, fruto de desempeñar el cargo de vocal de la JEC durante trece años consecutivos, como el personal rector adopta, siempre, sus decisiones con imparcialidad y objetividad, en vistas de respetar y garantizar, los derechos y libertades de los ciudadanos:

La Junta Electoral Central es un órgano atípico administrativo al que le corresponde aplicar la ley (...) y eso hemos tratado de hacerlo con absoluta objetividad y con absoluta imparcialidad, y sobre todo no solo con estas cláusulas generales, sino con un respecto escrupuloso a los derechos y libertades de todos los ciudadanos.
(Martín Retortillo Báquer, DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 563)

En el capítulo siguiente se analiza de manera exhaustiva cuáles son los indicadores que se prevén en el diseño organizativo del personal rector de la JEC con el objeto de garantizar su independencia tanto de la esfera política y partidista como gubernativa. Ahora solo exponer que la imparcialidad y objetividad, en la estructura interna del órgano supremo electoral, se ha asegurado y consolidado a través de diversas variables: el estatuto de sus miembros, el perfil de los vocales de la JEC, la duración en el mandato y/o reelección en el cargo y el sistema de designación o reclutamiento. En las páginas que conforman el próximo capítulo se comprueba como estos indicadores contribuyen a avalar la independencia de los miembros que componen la JEC y a neutralizar políticamente su toma de decisiones.

7.2.2. Las decisiones del personal rector. Tipologías

La dirección, control y supervisión de cualquier proceso electoral requiere grandes esfuerzos personales. El personal rector de la JEC lleva a cabo sus tareas electorales en un contexto que se peculiariza por la tensión, fruto de la presión del tiempo (el proceso electoral dura apenas cincuenta y cuatro días) y del cúmulo de trabajo que se debe realizar simultáneamente (“el calendario electoral es un verdadero conteo regresivo”). En un “terreno minado” caracterizado por un “clima de competencia y desconfianza generado por los

naturales enfrentamientos de los distintos grupos políticos en pugna”, este personal debe actuar con celeridad, “la adopción de decisiones deber ser rápida”. Los problemas no se pueden congelar, se deben abordar con responsabilidad, ya que un problema no resuelto en el momento oportuno puede convertirse en “el germen de una situación política conflictiva e incluso en una crisis” (Brea Franco, 1989: 28).

Sin embargo, las decisiones adoptadas por el personal de la JEC no solo deben ser rápidas y solventes, sino, también, permanentes y polivalentes. Las disposiciones de los miembros de la JEC se extienden a lo largo de todas las fases que constituyen el ciclo electoral, incluso una vez finalizadas las elecciones; y tratan temáticas diferenciadas (campaña electoral, sondeos electorales, presentación de candidaturas, proclamación de candidatos, financiación electoral, organización interna de la JEC, dirección, control y supervisión de los órganos de la AE) , que se destinan a actores muy variados que desempeñan roles muy diversos en el proceso electoral (órganos de la administración gubernativa, fuerzas políticas que concurren a las elecciones, órganos de la AE, medios de comunicación, etcétera). “Pocos han sido los aspectos del proceso electoral no tratados, completados o perfilados por la JEC y, además estas decisiones han sido firmes, “por su acierto”, pues pocos acuerdos del órgano electoral han sido “revocados o contradichos en sede judicial o, incluso, constitucional” (Abellán Matesanz, 2004: 273).

Las decisiones adoptadas por los vocales de la JEC se pueden clasificar, atendiendo a su contenido y a los órganos o actores destinatarios de las mismas, en tres tipologías: decisiones con una proyección externa, decisiones interorgánicas y decisiones de organización interna (ver Tabla 7.3).

Tabla 7.3. Las decisiones del personal rector de la JEC. Tipologías

Tipo de decisiones	Contenido	Destinatarios
Decisiones externas	Instrucciones y acuerdos que afectan a la definición y concreción de las reglas del juego electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Partidos políticos, coaliciones y agrupaciones de electores ➤ Órganos de la administración gubernativa ➤ Cuerpo electoral/Opinión pública
Decisiones interorganizativas	Instrucciones y acuerdos que afectan a la estructura interna y contenido competencial de los órganos de la AE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juntas Electorales: JEP, JEZ y JECCAA ➤ ME
Decisiones de organización interna	Acuerdos que afectan a la provisión de medios personales, materiales y presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El personal al servicio de la JEC (personal rector y personal administrativo)

Fuente: elaboración propia.

a) Las decisiones de proyección externa

En las decisiones externas del personal rector se destacan aquellos acuerdos que sirven para clarificar las reglas del juego en cada convocatoria electoral y que se destinan a los agentes externos, aquellos que no tienen una relación directa con los órganos que componen la estructura organizativa de la AE.

El personal rector de la JEC ejerce la máxima dirección, gestión y supervisión del proceso electoral, por lo que encabeza la jerarquía de la organización administrativa que permite garantizar que el proceso electoral se desarrolle con eficacia, objetividad, transparencia e igualdad. En este sentido, su actividad consiste en emitir acuerdos e instrucciones a los diferentes órganos o actores que participan, de distinta forma, en el proceso electoral, con la finalidad de concretar y guiar (y si es necesario sancionar) sus actuaciones para que, de este modo, se ajusten a la legalidad, a lo estipulado por el procedimiento electoral vigente. Los receptores más directos de estos mensajes suelen ser (ver Tabla 7.4): los actores que intervienen en las elecciones como interesados de primer orden (los partidos políticos, las coaliciones y las agrupaciones de electores); los órganos de apoyo o colaboración de la administración gubernativa (Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, OCE, etcétera); y la opinión pública en general, entre la que se destaca el propio cuerpo electoral –desde una perspectiva activa-, los ciudadanos que participan ejerciendo su derecho al sufragio en cada convocatoria electoral, los medios de comunicación, y determinados grupos sociales (sindicatos, asociaciones empresariales, etcétera).

Tabla 7.4. Las decisiones externas del personal rector de la JEC

Destinatarios	Contenido de la decisión
Partidos políticos, coaliciones y agrupaciones de electores	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Decisiones- requisitos formales a cumplir por las candidaturas que se presenten ➤ Decisiones- lugar, plazo y forma de presentación de la candidaturas, y tasación de sus irregularidades subsanables ➤ Designación y/o nombramiento de los representantes de las fuerzas políticas ➤ Recepción, supervisión y proclamación de candidaturas ➤ Revisión de las papeletas confeccionadas por los grupos políticos ➤ Distribución-supervisión espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación públicos ➤ Resolución de consultas de carácter general ➤ Resoluciones derivadas de su potestad sancionadora. Multas ➤ Acuerdos de concesión de las subvenciones para la financiación electoral ➤ Supervisión de la contabilidad electoral ➤ Resolución de quejas reclamaciones y recursos ➤ Acuerdos de proclamación de los candidatos electos e investidura ➤ Publicación de los resultados de las candidaturas ➤ Expedición de credenciales ➤ Supervisión del nombramiento del alcalde en las corporaciones locales
Administración gubernativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acuerdo sobre modelos de papeletas, de actas y el manual de instrucciones (Mesas) ➤ Multas por irregularidades electorales ➤ Castigos por delitos electorales ➤ Fijación de las cantidades en materia de financiación electoral a los partidos políticos ➤ Instrucciones generales sobre las organización y gestión de las elecciones
Opinión pública	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Multas por irregularidades electorales ➤ Castigos por delitos electorales ➤ Resoluciones sobre sondeos y encuestas electorales ➤ Publicación de los resultados electorales

Fuente: elaboración propia.

Decisiones externas destinadas a las fuerzas políticas. Como se puede observar en la Tabla 7.4 las decisiones reservadas a la dirección y el control de las fuerzas políticas que concurren a las elecciones son bastante numerosas, ya que tienen una enorme

transcendencia en los procesos electorales. Mediante ellas la JEC contribuye a afianzar la calidad de la democracia, garantiza que los partidos políticos concurren en condiciones de igualdad en los procesos electoral y asegura la competencia, el pluralismo y la participación política. A pesar de la importancia de estas decisiones, en este epígrafe se resaltan las más relevantes.

- En primer lugar, se distinguen aquellas instrucciones que se destinan a las distintas entidades políticas (partidos políticos o federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones de electores) con el objeto de establecer una serie de exigencias o requisitos formales para la presentación de sus candidaturas. La JEC ha decidido que las coaliciones electorales deben estar formadas por partidos políticos o federaciones de partidos³⁵⁵ y que su contenido no puede ampliarse o disminuirse tras su constitución³⁵⁶. Además, el órgano electoral ha especificado que las coaliciones se originan para cada proceso electoral, es decir, solo subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron³⁵⁷. En el caso de las agrupaciones de electores los acuerdos de la JEC han señalado que, al igual que las coaliciones, su constitución sea única y exclusiva para cada proceso electoral concreto³⁵⁸ y que sus candidaturas se acompañen de un aval o acreditación firmada por un número específico de electores inscritos en el censo de la circunscripción electoral³⁵⁹, por lo que su ámbito de actuación es la circunscripción, sin que sea posible una candidatura extensiva a más de un distrito electoral³⁶⁰. Asimismo, la JEC ha determinado que cada coalición sea independiente o autónoma de cualquier otra³⁶¹.
- Los miembros del órgano supremo de la AE ejercen, también, el control de la designación y el nombramiento, en algunos casos, de los representantes de las fuerzas políticas que presentan sus candidaturas en las elecciones. El personal de la JEC supervisa la designación de los representantes generales, de los representantes provinciales (en las elecciones europeas y generales), de los administradores generales y de los administradores de las candidaturas. En cuanto a los administradores generales, la JEC no solo supervisa su designación, sino que realiza su nombramiento.
- En tercer lugar, el personal de la JEC adopta acuerdos sobre el lugar, el plazo y la forma en la que se presentan las candidaturas. En relación con el lugar, se ha concretado que los documentos que acompañan la presentación de candidaturas (en el caso, de las

³⁵⁵ Acuerdos de la JEC de 18 de noviembre de 1994 y de 7 de abril de 1995.

³⁵⁶ Acuerdos de la JEC de 3 de mayo de 1999 y de 10 de febrero de 2003.

³⁵⁷ Acuerdos de la JEC de 19 de julio de 1996, de 30 de mayo de 1994 y de 13 de marzo de 1997.

³⁵⁸ Acuerdos de la JEC de 26 de abril de 1996 y de 26 de abril de 1990.

³⁵⁹ Acuerdo de la JEC de 21 de marzo de 1999.

³⁶⁰ Acuerdos de la JEC de 30 de enero de 1980 y de 20 de abril de 1999, entre otros.

³⁶¹ Acuerdos de la JEC de 30 de enero de 1980, de 20 de abril de 1999, de 28 de marzo de 1983 y de 7 de abril de 1995.

elecciones europeas) se entreguen directamente ante la JEC³⁶², por lo que no cabe el envío de las candidaturas ni por las oficinas de correo³⁶³, ni por la Subdelegación del Gobierno³⁶⁴, ni por los registros de Ayuntamiento, ni por fax³⁶⁵. Las candidaturas una vez presentadas se supervisan por los miembros del órgano electoral. Sobre el plazo de presentación de las candidaturas, el órgano supremo de la AE acordó que debe respetarse de manera estricta el periodo que se refleja en el proceso electoral (antes de las cero horas del vigésimo día posterior a la convocatoria electoral), por lo que la JEC se abstiene de proclamar las candidaturas que se encuentren fuera de este plazo³⁶⁶.

Entre las instrucciones emitidas por los miembros del órgano supremo electoral sobre la forma de presentación de candidaturas se destacan las siguientes. Por un lado, la JEC ha resuelto que en todas las candidaturas figure la denominación, las siglas y el logotipo de la entidad política, por dos razones básicas: porque sirven para que el electorado tenga una identificación clara y distinta y, porque afectan al orden público electoral, ya permiten poner en conocimiento de los ciudadanos las distintas opciones políticas, contribuyendo, así, a mantener el principio de transparencia de los procesos electorales³⁶⁷. Por otro, las siglas y el logotipo o símbolo de las entidades políticas solo se pueden aportar en la presentación de la candidatura si han sido inscritos previamente en el registro de partidos políticos³⁶⁸.

- Una vez presentadas las candidaturas, la JEC procede a su supervisión. El personal rector ha tasado cuáles son las irregularidades que pueden ser subsanadas³⁶⁹ o modificadas por los grupos políticos, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas. Una vez que el personal de la JEC verifica que las candidaturas cumplen con los requisitos formales que se exigen en el procedimiento electoral y en las instrucciones emitidas por el propio órgano electoral, se procede a su publicación. A partir de la proclamación, las candidaturas no pueden ser alteradas. Por tanto, los vocales del órgano supremo electoral han acordado que si se produce la baja de un candidato –por renuncia, por

³⁶² Las candidaturas se presentan, en el caso de otras elecciones (elecciones generales, locales o autonómicas), en otras Juntas Electorales.

³⁶³ Acuerdo de la JEC de 10 de febrero de 2004.

³⁶⁴ Acuerdo de la JEC de 12 de marzo de 1986.

³⁶⁵ Acuerdo de la JEC de 29 de enero de 2004.

³⁶⁶ Acuerdos de la JEC de 19 de mayo de 1999 y de 27 de septiembre de 1999, entre otros.

³⁶⁷ Acuerdos de la JEC de 3, 13 y 24 de mayo de 1999, entre otros.

³⁶⁸ Acuerdo de la JEC de 16 de febrero de 2004.

³⁶⁹ La JEC ha acordado que algunas de las irregularidades subsanables son: la inclusión en las candidaturas de personas inelegibles (Acuerdos de la JEC 20 de abril y 17 de mayo de 1999); la presentación de una lista incompleta de candidatos (Acuerdos de la JEC 11 de mayo de 1987 y de 3 de mayo de 1999) o con un número inferior de candidatos a los cargos a cubrir (Acuerdo de la JEC de 8 de febrero de 2000); la falta de aportación de la documentación necesaria -DNI, declaración de la aceptación de la candidatura, etc.- (Acuerdos de 5 de mayo de 1987 y de 7 de febrero de 1996); y la presentación de la documentación por fax (Acuerdo de la JEC de 12 de mayo de 1993). En cuanto a los únicos supuestos en los que se excluye la subsanación se destacan los siguientes: la presentación fuera de plazo (Acuerdos de la JEC de 19 de 1987 y de 27 de septiembre de 1999); errores en la denominación de las mismas (Acuerdos de la JEC de 26 de mayo de 1986 y de 7 de febrero de 1996); y todo lo que no sea una irregularidad o error material.

fallecimiento o por quedar incurso en alguna causa de inelegibilidad- se debe proceder a su eliminación, por lo que la numeración se correría a los candidatos siguientes³⁷⁰.

- El personal rector controla, en las elecciones europeas, que las papeletas electorales confeccionadas por los grupos políticos se ajusten al modelo oficial diseñado por la administración gubernativa.
- La dirección y supervisión del personal rector de la JEC se extiende, también, a la campaña electoral. Los acuerdos más numerosos y, además, los más polémicos han versado sobre esta materia (Abellán Matesanz, 2004: 290), por lo que en cada periodo electoral proliferan gran cantidad de recursos que se presentan para su resolución ante la JEC. Los miembros del órgano electoral distribuyen entre los partidos políticos, en base a la propuesta realizada por la Comisión de Radio y Televisión (órgano elegido por la JEC), los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten en los medios de comunicación de ámbito público, aunque, a veces, esta competencia se delega, en lo que afecta a las programaciones regionales y locales, en las JEP. La JEC ha interpretado que la gratuidad solo alcanza la difusión del mensaje, lo que excluye la utilización gratuita de los medios técnicos (cámaras, platós, técnicos, etcétera) para la grabación de los espacios de propaganda electoral³⁷¹. Además, los miembros del órgano supremo electoral han decidido que las emisoras de radio y televisión municipales solo concedan espacios gratuitos cuando se celebren elecciones locales³⁷².
- En séptimo lugar, las decisiones de los vocales del órgano supremo electoral suelen derivarse incluso de las consultas realizadas por los partidos políticos, asociaciones, coaliciones o federaciones y agrupaciones de electores. Estas consultas se solventan por la JEC, siempre y cuando, tengan un carácter general y afecten a más de una JEP. Cuando las consultas son urgentes, y no de tiempo a convocar una sesión de la Junta, el presidente de la JEC, bajo su responsabilidad, puede dar una resolución provisional, sin que afecte ello a su posterior ratificación o modificación en la primera reunión que se celebre en el órgano electoral.
- Las decisiones de los miembros de la JEC, destinadas a los actores concurrentes a las elecciones, se extienden, también, a los delitos electorales. En este sentido, pueden fijar sanciones a las fuerzas políticas que concurren a las elecciones, en particular, a los administradores generales y de las candidaturas, cuando falseen cuentas o gastos electorales, y utilicen fondos para fines distintos a las elecciones.

³⁷⁰ Acuerdos de la JEC de 28 de abril de 1986, de 11 de mayo de 1987 y de 9 de abril de 1999, entre otros.

³⁷¹ Acuerdos de la JEC de 9 de junio de 1986 y de 29 de mayo de 1987.

³⁷² Acuerdos de la JEC de 20 de febrero de 1996 y de 7 de junio de 1999.

- El personal de la JEC acuerda, además, si las candidaturas tienen derecho o no al adelanto que solicitan para su financiación en las elecciones³⁷³.
- En décimo lugar, la JEC, a través de su personal, vela por el cumplimiento de la contabilidad electoral. Respecto a la función fiscalizadora de la JEC es importante destacar que consiste principalmente en comprobar que los partidos políticos atienden en la realización de sus gastos electorales a lo estipulado en el procedimiento electoral, por lo que el Tribunal de Cuentas es el órgano que realmente suele ejercer esta potestad fiscalizadora, el que inicia la investigaciones oportunas tras la presentación de las denuncias concretas.
- Los vocales del órgano supremo electoral solventan cualquier queja, reclamación o recurso que le presenten las fuerzas políticas sobre el proceso electoral. Los recursos más numerosos suelen ser los relacionados con las campañas electorales y con los datos de las actas de escrutinio.
- Una vez finalizadas las elecciones, el personal del órgano supremo de la AE se encarga de proclamar a los candidatos electos de las elecciones europeas (la investidura se realiza en la sede de la JEC) y de la publicación de los resultados obtenidos por todas las candidaturas en cualquier proceso electoral que se celebre. Junto a ello, después de las investiduras de los candidatos elegidos y una vez disueltas las JEP y JEZ, el personal de la JEC expide credenciales a los diputados, senadores, diputados provinciales y consejeros insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia.
- El último término, los miembros de la JEC supervisan el proceso de nombramiento del alcalde en las corporaciones locales, tanto al comienzo de mandato de la nueva corporación, como en el supuesto de que exista una vacante en la alcaldía.

Decisiones externas destinadas a los órganos de la administración gubernativa. En las decisiones de proyección externa se engloban, también, todos aquellos acuerdos que se destinan a los órganos de apoyo y colaboración de la administración gubernativa y a los funcionarios o autoridades públicas que ejercen actividades electorales. En este sentido, los miembros de la JEC revisan y ratifican los modelos oficiales de papeletas y sobres elaborados por el Ministerio del Interior para las elecciones europeas³⁷⁴; los modelos de actas propuestos por la administración estatal o por la administración autonómica (actas de constitución de las ME, actas de escrutinio, actas de sesión, actas de escrutinio general y

³⁷³ Las solicitudes de adelanto de subvenciones, por gastos electorales, que perciben las fuerzas políticas que presentan candidaturas en las elecciones se dirigen ante la JEC, salvo que concurran en una sola provincia. En este último supuesto, las solicitudes se remiten a las JEP.

³⁷⁴ Respecto a la papeletas electorales la JEC ha acordado que deben contener todos los candidatos proclamados, con expresión de los suplentes, en su caso (Acuerdo de la JEC de 19 de mayo de 1977); y que además de en castellano, pueden imprimirse en la lenguas propias de la Comunidades Autónomas (Acuerdo de la JEC de 1 de junio de 1977). En el caso de los sobres, el órgano supremo de la JEC decidió que fueran opacos para garantizar el secreto al voto (Acuerdo de la JEC de 12 de septiembre de 1978).

actas de proclamación de electos); y el manual de instrucciones que se crea por el gobierno para facilitar la formación del personal de las ME.

Por otro lado, el personal de la JEC puede imponer multas a las autoridades públicas o funcionarios que hayan cometido irregularidades o infracciones en el proceso electoral. Además, los vocales del órgano supremo electoral ejercen potestad disciplinaria contra los funcionarios públicos que desempeñan alguna función relacionada con las elecciones: los funcionarios de las administraciones públicas con competencias electorales –Ministerio de Fomento, Ministerio de Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, entre otros-; y los miembros en activo de las fuerzas armadas y seguridad del Estado, de las policías autonómicas y locales, los jueces, los magistrados, los fiscales, etcétera. Entre los delitos electorales penalizados por la JEC se destacan los siguientes: el incumplimiento de la regulación censal; la suspensión de un acto electoral sin causa justificada; el incumplimiento de los trámites de gestión del voto por correo; y la difusión de propaganda electoral³⁷⁵.

El personal rector de la JEC emite instrucciones a los miembros de la administración gubernativa sobre diversas materias que afectan al desarrollo del proceso electoral, entre otras, las siguientes: la cantidad que debe conceder el Gobierno a cada partido político como adelanto para su financiación electoral; la gestión del censo y las irregularidades que se han detectado y que se deben rectificar (por ejemplo: las derivadas de la formación y revisión del censo, de los empadronamientos, de las listas censales, etcétera); y sobre los límites de las campañas institucionales³⁷⁶. Con respecto a este último tema, los vocales de la JEC han acordado que en los periodos electorales, es decir, desde que se convocan las elecciones hasta el día de la votación, los poderes públicos restrinjan en sus campañas institucionales los contenidos informativos que hagan alusiones a los logros que han obtenido durante su mandato³⁷⁷. El no cumplimiento de esta instrucción general, lleva consigo, que la JEC tenga que emitir, también, acuerdos de suspensión de determinadas campañas publicitarias. Muestra de ello, son las decisiones adoptadas por el órgano electoral para retirar en las elecciones generales de 2004 una campaña realizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la que hacía balance de su gestión³⁷⁸; y la suspensión, ese mismo año, de los actos de inauguración de una autovía y de un instituto, ya que al estar muy avanzado el proceso electoral estas actividades podían “tener incidencia electoral”³⁷⁹, influir en el sentido del voto, en el comportamiento de los electores.

³⁷⁵ En este sentido véase los Acuerdos de la JEC de 6 de noviembre de 1995 y de 14 de febrero de 1996.

³⁷⁶ Se entiende por “campaña institucional” las actividades realizadas por los poderes públicos destinadas “a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo” (artículo 53.1. de la LOREG).

³⁷⁷ Instrucción de la JEC de 13 de septiembre de 1999.

³⁷⁸ Acuerdo de la JEC de 20 de enero de 2004.

³⁷⁹ Acuerdo de la JEC de 8 de marzo de 2004.

Por último, el personal rector de la JEC ejerce la dirección funcional de todos los órganos de colaboración y apoyo que participan en la organización de las elecciones, por lo que, en este sentido, también los vocales del órgano supremo son los que ratifican las propuestas de mejora que se presenten por los miembros de la administración gubernativa y que afecten a la gestión del proceso electoral.

Decisiones externas destinadas a la opinión pública, al cuerpo electoral. En último lugar, dentro de la categoría de decisiones con una proyección externa, el personal rector de la JEC, como elementos constitutivos del órgano que ejerce la máxima dirección, gestión y supervisión de las elecciones, emite o puede llegar a emitir una serie de acuerdos que se destinen específicamente a la opinión pública en general, en concreto, al cuerpo electoral, a los ciudadanos que tienen la posibilidad de ejercer su derecho a voto en cada convocatoria electoral, a los medios de comunicación y a las organizaciones sociales más relevantes.

Los ciudadanos pueden ser sancionados por el órgano supremo de la AE siempre que comentan alguna irregularidad que afecte al desarrollo ordinario del proceso electoral. Además, pueden ser castigados por falta disciplinaria cuando voten dos o más veces en la misma elección o si votan dolosamente sin capacidad para hacerlo, o cuando vulneren de manera fraudulenta los trámites establecidos para la emisión del voto por correo. Asimismo, los propios ciudadanos pueden presentar denuncias ante el órgano supremo de la AE, siempre y cuando, consideren que existen actos que desvirtúen el funcionamiento ordinario del proceso electoral, como es el caso de los recursos que se presentan ante la JEC contra las actuaciones de los medios de comunicación en los periodos electorales.

Por otro lado, los medios de comunicación, como juez y parte del cuerpo electoral, son supervisados, también, por el personal de la JEC. En concreto, los miembros del órgano electoral se encargan de verificar que los datos de los sondeos y encuestas electorales no contienen falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas; y velan para que los cinco días anteriores a la votación no se publiquen ni difundan sondeos electorales que puedan influir en la tendencia del voto y, así, mediatizar el comportamiento de los electores. La JEC se ha visto obligada a recordar a los medios de comunicación que, sin perjuicio de informar a los ciudadanos de los actos de campaña realizados por las candidaturas el día de su cierre, no pueden realizar el día de reflexión actividades que puedan ser entendidas como campaña electoral, ni informar sobre las actividades realizadas, en este sentido, por terceros³⁸⁰.

En último término, la JEC emite decisiones que afectan a las organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones de consumidores, organizaciones empresariales, entre otras). Aunque durante los periodos electorales es difícil controlar la libertad de expresión de las

³⁸⁰ Acuerdo de la JEC de 13 de marzo de 2004.

organizaciones sociales, sobre todo, cuando apoyan a una determinada opción política³⁸¹, el personal de la JEC ha ejercido como autoridad sancionadora cuando ha considerado que sus actividades podían influir en la orientación del voto de los electores³⁸².

Para finalizar con las decisiones externas destinadas a la opinión pública, solo reseñar que los miembros del órgano supremo electoral se encargan de la difusión o publicación de los resultados de las elecciones, es decir, los ponen en conocimiento de los ciudadanos.

b) Las decisiones interorganizativas

Las decisiones interorganizativas se derivan del principio de jerarquía que rige las relaciones entre los órganos en los que se vertebra la estructura administrativa al servicio de las elecciones. El personal rector de la JEC se configura como el superior jerárquico de todos los miembros que componen los órganos electorales. Por ello, parte de su contenido decisional se destina a la dirección, a la coordinación, a la supervisión y al control de las unidades administrativas que conforman la AE (JEP, JEZ, JECCAA y ME). En las resoluciones adoptadas por el personal rector se distinguen dos tipos de decisiones interorganizativas (ver Tabla 7.5.): las decisiones de dirección y coordinación; y las decisiones de control y supervisión. Sin embargo, hay que matizar que en la práctica es difícil discernir entre estas tipologías de decisiones, ya que todas ellas se encuentran interrelacionadas, ya que suponen la materialización de la autoridad formal del órgano superior (la JEC) frente a las unidades administrativas inferiores.

Tabla 7.5. Las decisiones interorganizativas del personal rector de la JEC

Tipo de decisión	Contenido
Decisiones de dirección y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instrucciones de obligado cumplimiento ➤ Resolución de consultas ➤ Informar a los órganos electorales inferiores sobre las materias censales ➤ Nombramiento de vocales de las JEP ➤ Emisión de castigos por delitos electorales
Decisiones de control y supervisión	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Revocar de oficio ➤ Unificar los criterios interpretativos ➤ Resolución de recursos contra los acuerdos de las juntas electorales inferiores

Fuente: elaboración propia.

Decisiones interorganizativas de dirección y coordinación. El personal rector de la JEC, a través de las decisiones de dirección y coordinación, ejerce su poder de mando como superior jerárquico del entramado institucional que conforma la AE. Los vocales del órgano supremo electoral emiten instrucciones de obligado cumplimiento a los órganos inferiores de la AE con el objeto de que exista, en los distintos niveles territoriales, una homogeneidad o uniformidad de criterios tanto para la gestión como para la supervisión del

³⁸¹ Acuerdos de la JEC de 18 de junio de 1986 y de 14 de mayo de 1989, entre otros.

³⁸² En concreto, la JEC acordó el 23 de febrero de 2004 la suspensión de la campaña-protesta de la “Plataforma en defensa del Ebro”.

proceso electoral. Se pueden mencionar los acuerdos formulados por el órgano electoral para facilitar, al personal de las ME, la identificación de los votantes³⁸³; las disposiciones emitidas a las Juntas Electorales para que estén disponibles durante todo el periodo electoral –todos los días son hábiles a efectos electorales-, sobre todo, si se tiene en cuenta el carácter preclusivo de los plazos³⁸⁴; las instrucciones destinadas a estos mismo órganos electorales con el objeto de mantener una misma línea interpretativa en la gestión y en la verificación de las candidaturas³⁸⁵ que se presentan por las distintas fuerzas políticas que concurren a las elecciones ante la Junta correspondiente (JEP- elecciones generales-, y JEZ –elecciones locales-); las circulares enviadas a las Juntas para reiterarles la necesidad de extremar el celo a fin de evitar que el día de reflexión o el mismo día de la votación se realicen actos de campaña electoral, así como para recordarles a los miembros de las ME que no pueden portar o utilizar, leyendas, símbolos, emblemas o lemas que directa o indirectamente puedan interpretarse como propaganda³⁸⁶; y los criterios formulados por la JEC para que las JEZ puedan distribuir entre los partidos políticos tanto los espacios para la colocación de propaganda electoral, como los locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos de campaña³⁸⁷.

Asimismo, los miembros de la JEC resuelven las consultas³⁸⁸ tanto de las JEP como de las JECA. Por tanto, el personal rector mediante el ejercicio de esta función consultiva se convierte en el máximo intérprete del procedimiento electoral. Los acuerdos dictados para la resolución de las consultas tienen carácter vinculante para todas las Juntas inferiores que constituyen la estructura organizativa de la AE.

Los vocales del órgano supremo electoral, también, mantienen informados a los órganos inferiores de la AE sobre las novedades que se dicten en relación con el censo electoral y sobre cualquier modificación que llevan a cabo los demás órganos de la administración gubernativa que colaboran en la organización de las elecciones. La relevancia de estos datos estriba en que pueden afectar, por su contenido, en la gestión y supervisión del proceso electoral.

³⁸³ En algunas de estas disposiciones se especifica lo siguiente: la identidad del votante normal se acredita por el DNI, y en su defecto por el pasaporte o el carné de conducir (Acuerdo de la JEC de 23 de septiembre de 1983), los votantes extranjero por la tarjeta de residencia, aunque se pueden admitir otros documentos siempre que conste la forma y la foto del elector (Acuerdo de la JEC de 7 de junio de 1999), y los internos de los centros penitenciarios por el Documento de Identidad Interior (entre otros, Acuerdos de la JEC de 15 de febrero de 2000, de 20 de abril de 2001 y de 23 de febrero de 2004).

³⁸⁴ Acuerdo de la JEC de 17 de mayo de 1999.

³⁸⁵ Véase, entre otros, los Acuerdos de la JEC de 10 de febrero de 2004, de 12 de marzo de 1986, de 17 de mayo de 1999, de 27 de septiembre de 1999.

³⁸⁶ Acuerdo de la JEC de 13 de marzo de 2004.

³⁸⁷ Véase Acuerdos de la JEC de 29 de abril de 1994, de 20 de febrero de 1996 y de 24 de mayo de 1999.

³⁸⁸ Las Juntas Electorales en los documentos que acompañan las consultas a la JEC deben exponer las razones que motivan la elevación de la consulta y el parecer o pareceres que sostienen los miembros del órgano electoral sobre el tema de la consulta.

Además, el personal rector establece relaciones de jerarquía organizativa, aunque en menor grado que la funcional, con los miembros de las unidades administrativas electorales inferiores. En base a ello, los miembros de la JEC, a propuesta de los representantes de las candidaturas, nombran a determinados vocales de las JEP, los que proceden del mundo universitario. Sin embargo, si los representantes de los partidos políticos no llevan a cabo la propuesta de designación, el papel de la JEC en el proceso de elección se puede ver ampliado, ya que en este caso, no solo ejercen el nombramiento sino, también, la designación de los vocales académicos de las JEP.

En último lugar, los miembros de la JEC sancionan a los vocales o miembros de las Juntas Electorales que cometen algún delito electoral. Por ejemplo, cuando estos difundan propaganda electoral o lleven a cabo actividades relacionadas con la campaña electoral.

Decisiones interorganizativas de control y supervisión. Las decisiones interorganizativas de control y supervisión se destinan a garantizar que la actividad funcional de los órganos electorales se ajusta al procedimiento electoral, y a los criterios interpretativos prefijados por los miembros de la JEC. En este segundo supuesto, el personal rector del órgano supremo electoral puede revocar de oficio las decisiones adoptadas por las Juntas Electorales inferiores siempre y cuando se opongan a la interpretación realizada por la JEC. De este modo, se contribuye a velar por la unificación de los criterios interpretativos de la AE.

Por otro lado, los vocales de la JEC resuelven, en un plazo de cinco días a contar desde su interposición, los recursos que se presenten contra los acuerdos adoptados por el personal de las unidades electorales inferiores. Estos recursos, en la mayor parte de los casos, suelen centralizarse en el escrutinio. Por ello, la JEC, como máximo órgano interpretativo del procedimiento electoral, ha emitido una serie de instrucciones que facilitan la labor de las Juntas Electorales durante el escrutinio y evitan, así, la proliferación de recursos innecesarios. En este sentido, sus resoluciones han clarificado qué votos son y cuáles no son válidos³⁸⁹, qué papeletas se admiten y cuáles se rechazan y qué pasa con los sufragios emitidos en condiciones dudosas³⁹⁰.

c) Las decisiones intraorganizativas

El personal rector adopta acuerdos que afectan a la organización interna de la JEC. Las decisiones intraorganizativas son aquellas que alteran o modifican el diseño organizativo de la JEC, son las relacionadas con la provisión de los medios o recursos

³⁸⁹ Sobre la nulidad o validez de los votos véase, entre otras, las Resoluciones de la JEC de 24 de mayo de 1995, de 24 de junio de 1999 y de 2, 5, 6 de junio de 2003.

³⁹⁰ Mediante el ejercicio de esta competencia interpretativa el personal rector de la JEC ha cumplido una doble función: evitar la multiplicidad de recursos contencioso- electorales que demoran la firmeza de los resultados de las elecciones; y unificar los criterios interpretativos de los órganos electorales inferiores en la fase final del proceso electoral (Acuerdo de la JEC de 8 de junio de 1999).

necesarios (personales, materiales y presupuestarios) para que el órgano electoral pueda llevar a cabo sus funciones con eficacia.

El procedimiento electoral especifica que son las Cortes Generales las que deben proveer al órgano supremo de la AE de los medios personales y materiales necesarios, por lo que, en principio, la JEC carece de personal y presupuesto propios. Sin embargo, la práctica ha institucionalizado que sea el propio personal rector el que actúe con cierta autonomía en la organización de su estructura interna, en la planificación de sus recursos humanos y en la gestión de su presupuesto. Por ello, las necesidades en materia de personal, sobre todo, en los periodos en los que se celebran elecciones se gestionan por la propia JEC. En este caso, el personal rector toma los acuerdos que se estimen convenientes para poder iniciar el proceso de solicitud de personal de apoyo a la Dirección de Gobierno Interior del Congreso de los Diputados, órgano encuadrado en la Secretaría General y que asume las competencias de política de personal en la cámara legislativa. Respecto a los temas relacionados con el presupuesto, los vocales de la JEC adoptan las decisiones oportunas para su gestión³⁹¹. Asimismo, el personal del órgano supremo electoral se encarga de fijar las dietas y las gratificaciones (tanto de sus vocales como del personal administrativo de apoyo en periodos electorales), de acordar la tramitación de las propuestas de pago y de ordenar su emisión a los órganos parlamentarios competentes para su ratificación y ejecución.

7. 3. El personal administrativo

El personal administrativo es el que conforma la estructura administrativa al servicio del órgano supremo de la AE. Son los miembros de la Secretaría de la JEC. El personal administrativo adquiere un papel primordial en el buen desarrollo del órgano electoral, en particular, y de los procesos electorales, en general. En este sentido, se destaca como el complemento indispensable del personal rector en el ejercicio de su toma de decisiones, ya que sin el apoyo de una estructura administrativa los acuerdos y las instrucciones adoptadas por los vocales de la JEC nunca llegarían a materializarse, no engazarían con los destinatarios de las mismas. Bajo este punto de vista, el personal administrativo es el que establece las relaciones institucionales necesarias con aquellos órganos y/o actores que intervienen en el proceso electoral y el que ejecuta todas las tareas que se precisan para que la JEC pueda llevar a cabo sus competencias como órgano supremo de dirección, gestión y supervisión de los procesos electorales.

Es inevitable hacer hincapié en el hecho de que el procedimiento electoral vigente reconoce de manera expresa que son las Cortes Generales las que proveen al órgano

³⁹¹ Un ejemplo de ello, es que la JEC acordó el 1 de julio de 1991 que los abonos de las gratificaciones de sus miembros se efectuasen de manera trimestral.

electoral de los recursos humanos y materiales necesarios. De este modo, se produce una ruptura con el diseño organizativo previsto en el procedimiento electoral de 1977, en el que o bien no se abordaba directamente este asunto o de manera residual se podía deducir que se confiaba la tarea de proporcionar los medios personales y materiales al Ministerio de la Gobernación a través de los respectivos gobernadores. Desde esta segunda opción, la independencia del órgano electoral se podía encontrar en entredicho, ya que la provisión de recursos a la JEC se hallaba sujeta a las directrices emanadas por la administración gubernativa. Sin embargo, la práctica suplió esta deficiencia, y a través de la presencia del Letrado Mayor de la Cortes Generales como Secretario en la JEC, el órgano legislativo, salvo supuestos excepcionales de personal propio de la JEC o en comisión de servicios en ella, se ocupó de poner a disposición del órgano electoral central los medios personales y materiales precisos para poder ejercer su tarea (Cazorla Prieto, 1986:147-148).

La razón de que se acudiera a las Cortes Generales como institución auxiliadora de la JEC reside en su consideración como máxima expresión de la pluralidad (Cazorla Prieto, 1986: 117-118). El pluralismo de las Cortes Generales favorece, sin duda, el mantenimiento de la neutralidad política ante las posibles presiones externas (políticas o de cualquier otra naturaleza) que pudieran desvirtuar el funcionamiento ordinario del órgano electoral, tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, la vinculación entre la JEC y la institución parlamentaria contribuye, también, a alejar al órgano supremo de la AE de las posibles interferencias del poder ejecutivo.

Este apartado tiene como cometido analizar al personal administrativo al servicio del órgano encargado de regir y arbitrar los procesos electorales, la JEC. En primer lugar, se destaca la vinculación existente entre el personal administrativo de la JEC y la administración parlamentaria. A continuación, se aborda la unidad organizativa que engloba al personal administrativo del órgano electoral, la Secretaría de la JEC, destacando sus características organizativas y funcionales, junto con su origen y su evolución. Después, se continúa con un recorrido por las distintas tipologías de personal que componen el aparato administrativo al servicio del órgano electoral: el personal administrativo permanente y el personal administrativo de apoyo en periodos electorales. Por último, se establece un diagnóstico cuantitativo del personal administrativo permanente de la JEC en el que se abordan las principales alteraciones en su estructura interna durante un periodo que abarca diez años (1985-2005).

7.3.1. La administración parlamentaria y el personal administrativo de la JEC

El personal administrativo de la JEC es al mismo tiempo personal de las Cortes Generales³⁹², son los funcionarios que prestan sus servicios en la institución parlamentaria³⁹³. Esta definición deja de lado al personal administrativo laboral del órgano electoral, que si bien se considera como personal de la misma, tal y como se deduce del hecho de que “sus retribuciones se contemplan anualmente en los presupuestos de la JEC, separadamente, por tanto, de los del Congreso y Senado” (Pascua Mateo, 2007:89), su presencia en la JEC es bastante residual y es una categoría que tiende a desaparecer tras su jubilación.

El que la JEC tenga que recurrir a la Cortes Generales para proveerse de los recursos administrativos necesarios pone en evidencia la estrecha conexión entre la estructura administrativa de la JEC y la administración parlamentaria, el aparato burocrático al servicio de la/s Cámara/s que constituyen el Parlamento. En concreto, esta organización administrativa se compone de “los distintos servicios y dependencias, de los empleados que desempeñan puestos de trabajo en la organización y de los medios materiales y financieros que están a su disposición” (Gómez Rivas, 2002: 37). Las Cortes Generales ejercen un papel primordial en nuestro sistema político, al ser el órgano que representan el pluralismo político y la voluntad popular. Por ello, su organización interna debe quedar reforzada frente a los demás poderes del Estado, y en especial frente al ejecutivo. De este modo, las Cortes gozan de autonomía en la gestión de los asuntos relacionados con su personal, diseñan su estructura organizativa, sus órganos de dirección, sus normas de organización y funcionamiento, el personal que estará a su servicio, el presupuesto necesario para su funcionamiento y, en general, determinan toda la regulación cotidiana de los asuntos tratados por el aparato administrativo (Gómez Rivas, 2002:38). Por tanto, mediante la concesión a la institución parlamentaria de esta autonomía la Cámara puede controlar su organización burocrática y asegurarse de que ningún otro poder se inmiscuirá en sus asuntos y que, en definitiva, la administración que se encuentra a su servicio obrará con neutralidad política e imparcialidad en el desarrollo de sus funciones. Así lo ha manifestado Manuel Cavero Gómez, letrado de las Cortes Generales desde el año 1983:

“ (...) la autonomía de personal, su finalidad consistiría en tratar de eliminar o de reducir a términos controlables la posibilidad de que otros poderes públicos, singularmente el ejecutivo como poder políticamente controlado por el parlamento, puedan mediatizar la acción parlamentaria por el procedimiento de que las tareas de apoyo al parlamento (como institución) se encomienden a personal de esos otros poderes públicos y, de nuevo singularmente, a funcionarios dependientes del gobierno que puedan interferir el funcionamiento parlamentario”.
(Cavero Gómez, 2002)

³⁹² En este sentido, el Acuerdo de la JEC de 20 de enero de 2000 señala que: “El personal al servicio de la Junta Electoral Central es personal de las Cortes Generales”.

³⁹³ El Estatuto del Personal de las Cortes Generales, en su artículo 7.2. señala que: “Los funcionarios de las Cortes Generales prestarán sus servicios en el Congreso de los Diputados, en el Senado o en la Junta Electoral Central, mediante el desempeño de puestos de trabajo contenidos en las correspondientes plantillas”.

La administración parlamentaria, como se puede deducir de estas páginas, es una administración peculiar y diferenciada del resto de las administraciones públicas. Por ello, algunos autores (Baena del Alcazar, 1984: 54; Gómez Rivas: 1988: 22-25; Pastor Albaladejo, 2002b: 201-228) la han incluido en la categoría de las denominadas “administraciones mediales”. Las administraciones mediales son aquellas estructuras administrativas que sirven de instrumento o medio a los altos órganos constitucionales³⁹⁴ para que puedan llevar a cabo los fines específicos y de máxima relevancia política que el marco constitucional les encomienda. En términos generales, la principal diferencia entre esta tipología de administraciones públicas y el resto de las organizaciones administrativas españolas estriba en que las administraciones mediales no existen para gestionar, administrar o prestar servicios a los ciudadanos sino para servir de soporte –en este caso, apoyo administrativo- a la institución de la que dependen con la finalidad de que esta pueda llevar a cabo sus funciones.

En definitiva, el personal administrativo de la JEC se identifica con la administración parlamentaria (entendida como administración medial al servicio de las Cortes Generales) y, por ello, goza, al igual que el personal rector, de cierto grado de neutralidad política e independencia, lo que le permitirá desarrollar sus actividades de apoyo administrativo y asesoramiento técnico y jurídico con la imparcialidad que necesita, inevitablemente, el órgano supremo de la AE.

7.3.2. La Secretaría de la JEC

El órgano en el que se inserta todo el personal administrativo al servicio del órgano supremo de la AE es la Secretaría de la JEC.

El nacimiento de la Secretaría como órgano administrativo al servicio del órgano supremo electoral se sitúa temporalmente en el 18 de julio de 1991³⁹⁵. Hasta esta fecha, las Cortes Generales³⁹⁶ no habían formalizado en su estructura interna ningún asunto relacionado con el personal administrativo de la JEC. El personal administrativo carecía de un diseño organizativo específico, de un conjunto normas de organización y de funcionamiento, y de una plantilla orgánica en la que se recogieran las relaciones de puestos de trabajo que se adscribían al órgano electoral, y a través de la que se racionalizaran sus “relaciones de autoridad y de división del trabajo” (Kreitner y Kinicki,

³⁹⁴ Se consideran altos órganos constitucionales los siguientes: las Cortes Generales, la Corona, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. El Gobierno es, también, un órgano constitucional aunque su administración no queda englobada dentro de la categoría teórica de administraciones mediales.

³⁹⁵ En esta fecha se aprueban las primeras normas de organización de la Secretaría de la JEC y su primera plantilla orgánica.

³⁹⁶ Se recuerda que en virtud del procedimiento electoral vigente son las Cortes Generales las encargadas de dotar a la JEC de los medios personales y materiales necesarios para el buen ejercicio de sus funciones.

1997:535). Por tanto, la Secretaría de la JEC como órgano formal no existía, no se contemplaba como parte del diseño organizativo de la estructura electoral.

En el año 1991 una serie de circunstancias políticas desembocaron, entre otras cosas, en la creación y la institucionalización de un órgano administrativo adscrito a la JEC. En concreto, en las elecciones generales que se celebraron en España el 29 de octubre de 1989 se detectaron una serie de irregularidades que pusieron en tela de juicio el buen funcionamiento del proceso electoral, en general, y de los órganos electorales encargados de su dirección, su gestión y su supervisión, en particular. Con el objeto de establecer un diagnóstico certero de las causas que habían distorsionado las elecciones y preveer sus posibles soluciones se creó una comisión de investigación. En este órgano parlamentario comparecieron los actores más relevantes del proceso electoral, entre los que se encontraba el órgano supremo de la AE, la JEC. La Junta expuso que uno de los problemas más recurrentes en cada periodo electoral era la falta de medios para poder desarrollar sus funciones de manera eficaz. La demanda del órgano supremo electoral fue recogida en el dictamen final de la comisión, en el que se reflejó que era necesario reforzar la cúspide de la AE. El fortalecimiento de la JEC se plasmó en dos sentidos: en un incremento de sus competencias y en el aumento de los medios personales puestos a su servicio. De este modo, las recomendaciones de la comisión de investigación sirvieron para planificar y potenciar los recursos humanos puestos a disposición de la JEC, y llevó consigo una regularización y sistematización de personal administrativo parlamentario que prestaba sus servicios en el órgano electoral. En definitiva, la razón de la reestructuración llevada a cabo en el personal administrativo de la JEC tiene su origen en la revisión de las irregularidades producidas a raíz de las elecciones generales de 1989.

En el año 1991 se constituyó una unidad organizativa encargada de auxiliar a la JEC en sus actividades administrativas: la Secretaría de la JEC. Además, a este aparato administrativo no solo se le asignó un contenido funcional específico, sino también una serie de principios de organización y funcionamiento junto con una plantilla orgánica, que será modificada cuatro años más tarde (1995). A continuación, se procede a analizar cada una de estas cuestiones.

a) Actividad funcional

La finalidad principal de la Secretaría de la JEC es la prestación de asistencia, apoyo, y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo al órgano supremo de la AE. La articulación de este cometido lleva consigo la realización de una serie de funciones

determinadas, entre las que se destacan las siguientes³⁹⁷: la recepción, la comprobación, la clasificación y el registro de los escritos, las comunicaciones y los documentos que se presentan ante la JEC (por ejemplo, las consultas, los recursos, etcétera); la preparación administrativa de las sesiones del órgano colegiado electoral; el asesoramiento al personal rector de los asuntos incluidos en el orden del día de las reuniones de la JEC (el personal administrativo remite a los vocales de la JEC, antes de cada reunión, la documentación necesaria para abordar los temas que aparecen en la convocatoria, junto con una propuesta técnica de los mismos); la ejecución y la comunicación de sus acuerdos y sus circulares, y la gestión de su publicación, cuando proceda³⁹⁸; la ordenación, la custodia y el archivo de todos los documentos obrantes en la Junta (los acuerdos, las instrucciones, las resoluciones de los recursos, etcétera); la verificación de las acreditaciones y la llevanza de los registros especiales; y cuantas otras comprobaciones y trámites administrativos se soliciten y tengan relación con los procesos electorales o con la tramitación de iniciativas legislativas populares.

b) Principios de organización y funcionamiento

Las primeras normas de organización de la Secretaría recogían una serie de principios o reglas que debían tenerse en cuenta para la elaboración de la plantilla orgánica, para la organización de las relaciones de puestos de trabajo que se adscribían a este aparato administrativo. Estas normas generales se modificaron por última vez en el año 1995. La Tabla 7.6 destaca los principios más relevantes de organización y funcionamiento de la Secretaría de la JEC que, por otro lado, se encuentran actualmente en vigor.

Tabla 7.6. Normas de organización de los puestos de trabajo adscritos a la Secretaría de la JEC

Norma de organización	Descripción
Tipo de puestos	Los recogidos en el Catálogo de puestos de trabajo de las Cortes Generales: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Letrados ➤ Técnicos administrativos ➤ Auxiliares administrativos
Forma de provisión	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Concurso (1991/1995) ➤ Concurso y libre designación (1995/2008)
Órgano que convoca y resuelve los concursos, nombramientos y ceses	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Letrado Mayor de la Cortes, Secretario General del Congreso de los Diputados, a su vez, Secretario de la JEC
Tipo de dedicación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jornada completa ➤ Excepciones: puestos de asesoramiento jurídico (jornada reducida) y los que así lo exijan, por la naturaleza de sus funciones

Fuente: elaboración propia a partir de las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del 18 de julio de 1991 y de 11 de julio de 1995, por las que se aprueban las normas sobre organización de la Secretaría y medios materiales de la JEC.

³⁹⁷ Véase la Norma Primera de las Normas sobre Organización de la Secretaría y medios materiales de la JEC, aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión conjunta del 18 de julio de 1991.

³⁹⁸ El personal rector de la JEC selecciona qué acuerdos de los adoptados en sus sesiones tienen que ser publicados. Los acuerdos que obtengan el visto bueno para su difusión son publicados oficialmente en el BOE y, también, en la página web de la JEC, siendo la Secretaría la que realiza las gestiones oportunas para transmitir dicha información a los servicios informáticos del Congreso de los Diputados y así habilitar su inserción en el espacio virtual

En la plantilla de la Secretaría de la JEC solo se pueden recoger aquellos puestos que aparecen reflejados en el catálogo de puestos de trabajo aprobado por las Mesas del Congreso y Senado, es decir, en el organigrama de estos órganos parlamentarios. En segundo término, la forma de provisión de estos puestos es el concurso entre funcionarios de las Cortes Generales pertenecientes a los cuerpos de letrados, de técnicos administrativos y de auxiliares administrativos. El concurso es “el sistema normal de provisión para cubrir los puestos de trabajo, ya que responde al principio de mérito y capacidad establecido en la Constitución (art.103.3)” (Olías de Lima, 1995:130). Aunque en el año 1995, a raíz de algunos cambios que se produjeron en la estructura organizativa de la Secretaría, se introdujo, también, y como sistema excepcional de provisión, la libre designación. En tercer lugar, la convocatoria y la resolución de los concursos, además del nombramiento y cese de los funcionarios adscritos a la Secretaría es una competencia que recae en el Letrado Mayor de las Cortes Generales, es decir, en el Secretario General del Congreso de los Diputados y de la JEC. En cuarto lugar, y en términos generales, los puestos de la Junta tienen un régimen de jornada completa, aunque como excepción se consideran puestos de jornada reducida los de asesoramiento jurídico, y aquellos en los que por la naturaleza de la función a desempeñar así lo aconsejen, pero siempre y cuando se tengan en cuenta las necesidades del servicio. Sin embargo, los puestos que conllevaban la percepción de un complemento de destino son obligatoriamente de jornada completa y de dedicación especial, aunque durante los periodos electorales todo el personal adscrito a la Secretaría tiene una dedicación especial. Por último, los puestos de la plantilla de la Secretaría se desempeñan en horario ordinario, aunque existe la posibilidad de que se produzca el horario continuado con el objeto de prolongar los servicios del órgano electoral y, en particular, el cumplimiento del horario de registro que establece la propia JEC.

La aprobación de una nueva plantilla orgánica o las modificaciones de la ya existente es una competencia que asumen las Mesas del Congreso y Senado, en reunión conjunta, a propuesta del Secretario General del Congreso, actuando éste como Letrado Mayor de las Cortes Generales. Pero en todo caso, cualquier cambio siempre debe intentar responder a las necesidades que se detecten por la JEC. Los supuestos que justifican la modificación de la plantilla son los siguientes: cuando así lo exija un mejor funcionamiento de la prestación de los servicios; por la incorporación de modificaciones en las normas de organización de la misma; y a los cinco años de su aprobación o anterior revisión.

c) El personal administrativo. Tipologías

En las filas del personal administrativo que conforma la Secretaría de la JEC se diferencian dos tipologías de personal, si se emplea como indicador la continuidad, el grado de permanencia o de temporalidad del personal administrativo en el órgano electoral (ver

Tabla 7.7): el personal administrativo permanente y el personal administrativo temporal o de apoyo en periodos electoral. El personal administrativo permanente es aquel que aparece enumerado en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC, en sus relaciones de puestos de trabajo, por lo que es el que aporta o dota de continuidad al aparato administrativo, ya que realiza sus funciones de manera continuada. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales son aquellos efectivos que colaboran de manera temporal o esporádica con la Secretaría de la JEC, pero que no forman parte de su estructura troncal, de su organización interna. En concreto, las actividades del personal administrativo temporal se concentran durante las etapas de mayor carga de trabajo en la Secretaría de la JEC, es decir, en los periodos en los que se convocan y celebran elecciones.

Tabla 7.7. El personal administrativo. Tipologías

Tipo de personal	Características
Personal administrativo permanente	Personal adscrito a la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC, realiza sus tareas de manera permanente
Personal administrativo temporal	Personal no contemplado en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC, realiza sus tareas de manera temporal, suponen un refuerzo en periodos electorales

Fuente: elaboración propia.

En los epígrafes siguientes se analiza cada una de estas tipologías de personal. Antes de comenzar con el estudio de cada uno de los colectivos de personal que prestan sus servicios en la Secretaría de la JEC se dedica un apartado específico y diferenciado a la figura del Secretario de la JEC, por varios motivos. Primero, porque, aunque es una figura que forma parte del personal administrativo permanente, es el único puesto de los que compone la organización administrativa al servicio de la JEC que tiene un reconocimiento expreso en el procedimiento electoral. Segundo, porque desde los orígenes del órgano supremo de la AE (1890) ha permanecido como elemento administrativo intocable en su diseño organizativo, en su vertiente interna.

7.3.3. El Secretario de la JEC

El Secretario de la JEC es la figura que encabeza la jerarquía del personal administrativo permanente, es el máximo responsable de la dirección, la coordinación y la supervisión del aparato administrativo al servicio del órgano supremo de la AE.

El Secretario de la JEC desempeña, también, el cargo de Secretario del Congreso de los Diputados y de Letrado Mayor de las Cortes Generales (salvo que en reunión conjunta las Mesas del Congreso y el Senado decidan proveer los puestos independientemente). La vinculación de la JEC con la administración parlamentaria, a través de la figura de su Secretario, se originó por primera vez en el procedimiento electoral de 1890. En este periodo se otorgó la Secretaría de la Junta Central del Censo Electoral al Oficial Mayor de la

Secretaría del Congreso de los Diputados³⁹⁹. A partir de entonces, esta figura se ha conservado como un elemento inherente a la estructura interna del órgano supremo de la AE⁴⁰⁰. Asimismo, este cargo administrativo, desde su incorporación a la JEC, ha sido el único elemento de los que conforma la Secretaría de la JEC que ha tenido un reconocimiento expreso en el procedimiento electoral.

El nombramiento del Secretario corresponde a la Mesa del Congreso de los Diputados a propuesta del Presidente de la institución parlamentaria. El Secretario se recluta entre los funcionarios de las Cortes Generales pertenecientes al cuerpo de letrados, es decir, al colectivo de mayor categoría administrativa y cualificación técnica de los que integran la institución parlamentaria. A ello se le suma que el candidato no solo tiene que poseer una serie de conocimientos específicos, un perfil determinado, sino también un bagaje profesional de más de cinco años de servicios activos en la administración parlamentaria. Una vez designado y nombrado, la cesión del Secretario en su cargo solo se puede producir en alguno de los supuestos siguientes: por dimisión; por la pérdida de la condición de funcionario; por un cambio en su situación administrativa (dejar de estar en servicio activo); por imposibilidad para el desempeño del cargo; y por decisión del órgano que lo nombró. En el supuesto de que el Secretario de la JEC sea suspendido en el cargo o de que renuncie de manera justificada a él las figuras que se prevén para su sustitución son: el Letrado Mayor del Senado y, en su defecto, el Letrado de las Cortes Generales más antiguo.

Las principales tareas desempeñadas por el Secretario de la JEC consisten en: la asistencia a las sesiones de la Junta⁴⁰¹; la preparación previa de los asuntos a tratar en las reuniones del órgano colegiado; la redacción de las actas y el archivo y custodia de la documentación; la convocatoria de la sesión constitutiva; la dirección y la gestión del personal administrativo; la sustitución del Presidente, en algunos casos relacionados con la convocatoria de la JEC; y la dirección, la gestión y la jefatura superior del personal administrativo al servicio de la JEC.

En primer lugar, el Secretario participa en las reuniones de la JEC pero de una manera pasiva y deliberativa, es decir, durante las dinámicas internas del órgano electoral puede expresar su opinión sobre los asuntos que se tratan, aunque su papel se encuentra limitado a la hora de ejercer el derecho al voto. La práctica habitual suele ser que el

³⁹⁹ Véase artículo 10 de la *Ley Electoral de 26 de junio de 1890*.

⁴⁰⁰ Los diferentes procedimientos electorales desde 1890 han vinculado la estructura administrativa de la JEC con la administración parlamentaria, tal y como se puede apreciar en los marcos electorales siguientes. La *Ley Electoral de 8 de agosto de 1907* señalaba que: “el Secretario de la Junta Central será el Oficial Mayor de la Secretaría del Congreso de los Diputados”. Este hecho se vuelve a repetir en el *Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo*, ya que en su artículo 10.1 apartado primero se confiaba la Secretaría de la Junta al Letrado Mayor de las Cortes. Por último, en la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de octubre del Régimen Electoral General*, artículo 9.6. se dice que “el Secretario de la Junta Electoral Central es el Secretario del Congreso de los Diputados”.

⁴⁰¹ El artículo 12.2 de la LOREG señala que “Los Secretarios de las Juntas Electorales participan con voz pero sin voto en sus deliberaciones”.

Secretario de la JEC presente y exponga, en las sesiones del órgano electoral, los diferentes documentos técnicos elaborados por la Secretaría, en concreto, las notas, los informes y los dictámenes que confeccionan los letrados asociados al aparato administrativo. Sin embargo, su actividad concluye ahí, ya que será el personal rector el que decida finalmente sobre las propuestas técnicas presentadas por los asesores administrativos. De este modo, el Secretario puede llegar a influir en las deliberaciones del personal rector, pero nunca puede adoptar decisiones. El contenido de la participación del Secretario en las sesiones de la JEC ha variado a lo largo del tiempo. Así, en el procedimiento electoral inaugurado en el año 1890, los Secretarios de las JE solo llevaban a cabo tareas estrictamente burocráticas y rutinarias, la redacción del acta, la preparación de la documentación para la reuniones, etcétera, y carecían de voz y voto en las sesiones de los órganos electorales. Esta situación se mantuvo hasta el año 1977. A partir de este periodo se originó un cambio cualitativo en el contenido funcional del Secretario. A esta figura no solo se le reconoció como instrumento burocrático necesario, sino también como apoyo técnico fundamental para la adopción de las decisiones. De ahí que el Secretario adquiriera, por primera vez en la historia de la AE, voz propia en las reuniones de la JEC.

La segunda actividad del Secretario es la preparación y el despacho de los asuntos a tratar. Antes de que la JEC celebre sus sesiones, el Secretario se encarga de elaborar y remitir a los vocales del órgano electoral un informe detallado sobre aquellas cuestiones que se debatirán, con posterioridad, y que por su contenido especializado y dificultad técnica necesitan ser abordadas en base a un asesoramiento técnico, jurídico y administrativo.

Otro conjunto de tareas, en este caso inherentes al personal administrativo, son las relacionadas con la gestión administrativa rutinaria del órgano colegiado electoral: la redacción de las actas de las deliberaciones emanadas en cada una de las sesiones de la JEC y la custodia de la documentación. El Secretario no solo toma nota de las dinámicas internas y de las decisiones adoptadas, sino que también firma las certificaciones de las actas y toda la documentación de la Junta, aunque siempre con el visto bueno del Presidente, con el objeto de significar que el Secretario esta ejerciendo su cargo y que su firma es auténtica. En el caso de que el Secretario no pueda asistir a una reunión o sesión de la JEC, las tareas llevadas a cabo por éste se desarrollan por el vocal más moderno y en caso de igualdad, por el de menor edad⁴⁰². El Secretario de la Junta también custodia, en la oficina donde ejerce su cargo, toda la documentación perteneciente a la Junta, es decir, guarda la documentación mientras se halla en trámite y procede a su archivo, cuando proceda, para después salvaguardarla (Serena Velloso, 1986:143).

⁴⁰² Acuerdos de la JEC de 21 de abril de 1977, de 1 de junio de 1977, de 14 de noviembre en 1978, de 12 de mayo de 1991.

Al Secretario le corresponde, además, convocar la primera sesión de la JEC, su sesión constitutiva⁴⁰³. En el orden del día de esta primera reunión siempre se contempla la elección del presidente y vicepresidente del órgano electoral. A partir de entonces, es el presidente de la Junta el que ejerce la función de convocatoria de oficio o a petición de dos vocales. Sin embargo, el Secretario puede sustituirlo en el ejercicio de esta competencia, siempre y cuando, el presidente, por causa justificada, no pueda llegar a actuar.

Por último, hay que señalar que esta figura ejerce la dirección de las tareas de la Secretaría y la jefatura superior del personal adscrito a la misma. El personal administrativo que presta sus servicios en la JEC se puede clasificar: en personal administrativo permanente; y personal administrativo de apoyo. En las páginas siguientes se analizan cada una de estas dos tipologías.

7.3.4. El personal administrativo permanente

El personal administrativo permanente es aquel que ejerce de manera continuada labores de apoyo administrativo y asesoramiento técnico y jurídico en el órgano supremo de la AE. Este personal, a diferencia del personal rector, es el que realmente le da cierta continuidad a la JEC, ya que su duración en el cargo no depende de los ciclos políticos y, por tanto, no varía con cada legislatura. Además, a diferencia de los vocales de la JEC (con la excepción de su presidente), su dedicación al órgano electoral es, en la mayor parte de los casos, exclusiva y a tiempo completo.

A la hora de analizar al personal administrativo permanente de la JEC se observan tres fases que inciden en su concreción y su consolidación como elementos constitutivos de la JEC (ver Tabla 7.8). Una primera etapa que tiene su origen en 1985 (año en el que se aprueba el procedimiento electoral vigente), y que se extiende hasta el año 1991 (fecha en la que se racionaliza la organización administrativa al servicio del órgano electoral). Este periodo se caracteriza por la inexistencia de una estructura administrativa formal al servicio de la JEC. El segundo periodo comprende cuatro años (1991-1995) y se distingue por ser la primera vez en que se inserta en la institución parlamentaria un órgano encargado de la gestión administrativa y el asesoramiento técnico, jurídico y administrativo del órgano electoral: la Secretaría de la JEC. A esta unidad administrativa se le asigna un conjunto de normas de organización y funcionamiento, y una plantilla orgánica específica. La tercera etapa se inaugura en el año 1995 y perdura hasta nuestros días. A partir de ese momento, se modernizan los principios de organización interna de la Secretaría de la JEC y, en consecuencia, la relación de puestos de trabajo que se adscriben a la estructura administrativa al servicio del órgano electoral.

⁴⁰³ Sobre la sesión constitutiva, véase los Acuerdos de la JEC de 21 de octubre de 1985, de 12 de enero de 1987, de 22 de julio de 1997, entre otros.

Tabla 7.8. Fases en el proceso de consolidación del personal administrativo permanente

Periodo	Características
1985-1991	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inexistencia de la una estructura administrativa formal al servicio de la JEC ➤ Secretario de la JEC: única figura reconocida
1991-1995	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Primeras normas de organización y funcionamiento de la Secretaría de la JEC ➤ Primera plantilla orgánica
1995-(...)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Modernización o cambios en las normas de organización y funcionamiento de la Secretaría de la JEC ➤ Segunda plantilla orgánica

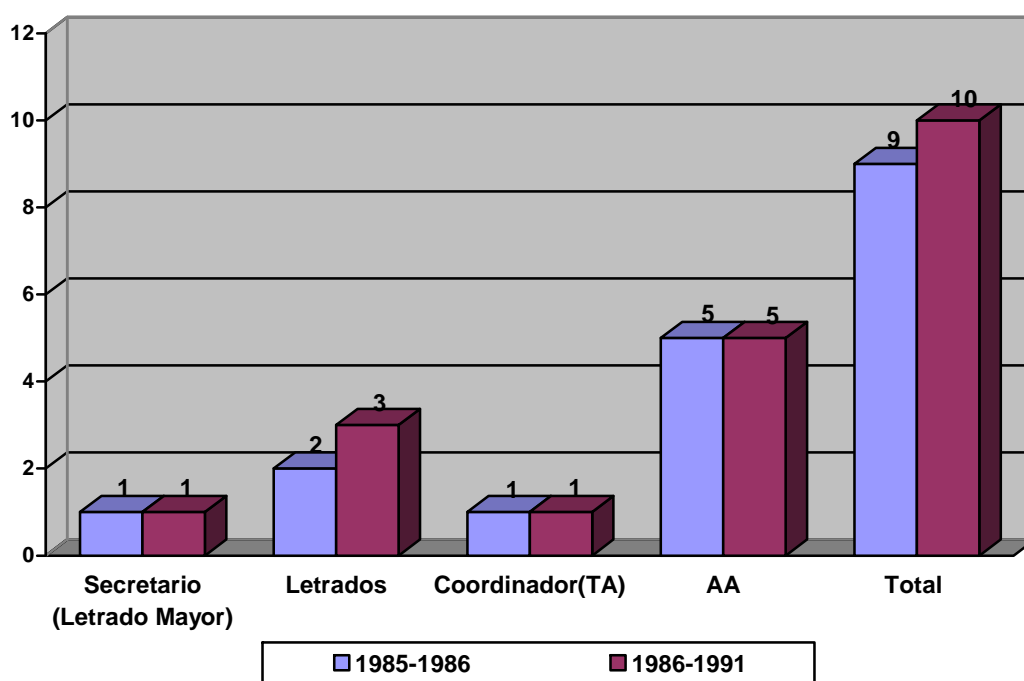
Fuente: elaboración propia.

a) El déficit de estructura formal en el personal administrativo permanente (1985-1991)

En este primer periodo que dura casi seis años (1985-1991) existen pocos datos sobre la Secretaría de la JEC y del personal que prestaba sus servicios en ella. Principalmente, porque como se destacó, con anterioridad, no se contaba con una estructura formal que racionalizara al personal administrativo de la JEC y, además, las primeras normas de organización interna de este aparato administrativo y, también, su primera plantilla orgánica se aprueban unos años más tarde (en 1991).

De todos modos, las Cortes Generales, en virtud de la competencia que le viene asignada por el procedimiento electoral, tuvo que prestar a la JEC los medios personales necesarios para que el órgano supremo de la AE pudiera llevar a cabo sus importantes cometidos electorales. En el Gráfico 7.1 se puede observar como en esta etapa (1985-1991) el personal administrativo asociado a la JEC pertenecía a tres cuerpos de funcionarios diferenciados: los letrados, los técnicos administrativos y los auxiliares administrativos. El cuerpo de letrados, entre los que se insertaba el Secretario de la JEC, prestaba servicios de asesoramiento jurídico y técnico al órgano electoral. El técnico administrativo ejercía la jefatura del servicio y el cargo de coordinador administrativo de la JEC, por lo que desempeñaba funciones de gestión, estudio y propuesta. A los auxiliares administrativos les correspondían las tareas más rutinarias, las de trámite, así como los trabajos de taquimecanografía, archivo, etcétera.

En términos cuantitativos, el Gráfico 7.1 pone en evidencia como en este periodo de seis años el número total de efectivos que componían el personal administrativo de la JEC osciló de nueve miembros (1985-1986) a diez (1986-1991). De estos datos generales se deduce que los cambios son minúsculos, prácticamente imperceptibles. No se denotan modificaciones ni en la coordinación de la Secretaría ni en los puestos de auxiliares administrativos. La única alteración en la estructura interna del órgano electoral se produce en el año 1986. A partir de esta fecha se asigna un nuevo letrado, un nuevo puesto de asesoramiento jurídico y técnico, a la Secretaría de la JEC, por lo que se pasó de dos letrados en 1985-1986 a tres en 1986-1991.

Gráfico 7.1. El personal administrativo permanente de la JEC (1985-1991)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Secretaría de la JEC.

b) El origen de la racionalización del personal administrativo permanente (1991-1995)

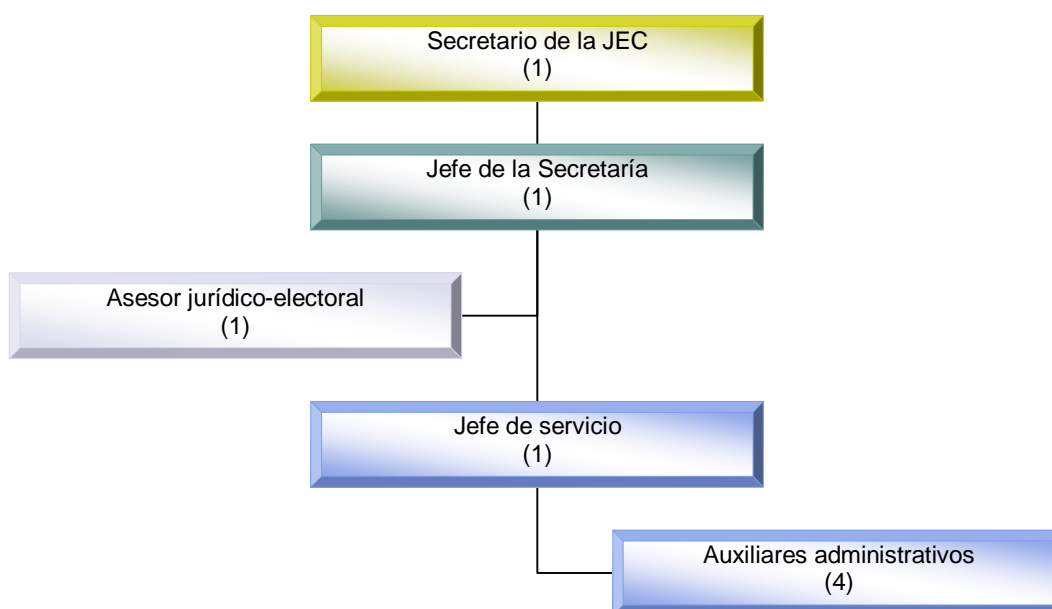
El 18 de julio de 1991 se produce un hito importante que afecta a la estructura administrativa de la JEC. Por primera vez, y como novedad significativa, se racionalizó en el entorno parlamentario la organización administrativa al servicio del órgano electoral y, también, se aprobó su primera plantilla orgánica⁴⁰⁴, su primer organigrama (ver Figura 7.1). De este modo, a la Secretaría de la Junta se le adscribieron los puestos siguientes, enumerados de mayor a menor en relación con su posición o situación en la escala jerárquica: el Secretario de la JEC, un Jefe de la Secretaría, un Asesor jurídico-electoral, un Jefe de servicio y cuatro administrativos.

Según Kreitner y Kinicki (1997:535) el organigrama de cualquier órgano u organización pone de manifiesto cuatro dimensiones fundamentales de su estructura interna: la jerarquía de autoridad; la división de trabajo; los alcances del control; y las posiciones de staff y de línea. Si se aplican estas dimensiones a la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC, se evidencia lo siguiente. La jerarquía de autoridad, como se muestra en la Figura 7.1, representa una clara unidad de mando. El Secretario del Congreso de los Diputados, a su vez Secretario de la JEC, encabeza la máxima autoridad formal, y el resto de las figuras tienen una dependencia directa o indirecta con este puesto central que se encarga de guiar y supervisar sus actuaciones. Por otro lado, la jerarquía formal de

⁴⁰⁴ Véase la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del 18 de julio de 1991 por la que se aprueba la Plantilla Orgánica de la Secretaría de la JEC.

autoridad refleja, también, el flujo de comunicaciones oficiales. En este caso, la líneas de comunicación son verticales, tanto descendentes como ascendentes. Los puestos superiores informan y dan instrucciones a los inferiores, pero a su vez, los puestos inferiores, deben informar a sus superiores jerárquicos sobre la marcha de trabajo y sobre cualquier anomalía que se desarrolle o detecte en el desempeño del mismo.

Figura 7.1. Organigrama de la Secretaría de la JEC (1991-1995)



Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del 18 de julio de 1991, por la que se aprueba la Plantilla Orgánica de la Secretaría de la JEC.

La Figura 7.1, además de representar la cadena de mando, muestra una clara división horizontal del trabajo. Por debajo del Secretario de la JEC, máxima autoridad de la estructura administrativa, se encuentran el Jefe de la Secretaría, junto con su personal de apoyo –el Asesor jurídico-electoral-, el Jefe del servicio y por último, los auxiliares administrativos. Todos ellos desempeñan actividades funcionales claramente definidas y diferenciadas, que son controladas por la figura que ejerce como su superior jerárquico. El Jefe de la Secretaría, con rango de jefe de departamento, tiene como cometido primordial: el asistir al Secretario de la JEC en el ejercicio de sus funciones. La articulación de esta finalidad lleva consigo el desarrollo de dos objetivos específicos: la coordinación de todas las tareas de asesoramiento y apoyo que corresponden a la Secretaría; y la organización de los trabajos que se asignen al personal que se encuentre vinculado al órgano auxiliar administrativo. La concreción de estos objetivos conduce al Jefe de la Secretaría a asumir las tareas siguientes: la asistencia al Secretario en las tareas de preparación, asesoramiento y ejecución de las materias propias de la Junta, además de la elaboración de las actas de sus reuniones; la organización, la coordinación y la distribución de los trabajos que se

desarrollaban en la Secretaría; la elaboración de los informes, los estudios y las propuestas de nivel superior sobre asuntos de la competencia de la Junta, y el análisis y la sistematización de los precedentes; la elaboración de las estadísticas y las publicaciones del órgano electoral; la supervisión de una serie de documentos administrativos, los expedientes, antes de su remisión al archivo, los oficios y las comunicaciones, antes de su firma por el Presidente o el Secretario de la JEC, y los certificados expedidos por su superior jerárquico; la atención a las solicitudes de información que versan sobre las competencias del órgano electoral y la orientación sobre la forma en que se presentan las distintas cuestiones ante la misma; junto con todas aquellas funciones que le encomiende o delegue el Secretario del órgano supremo de la AE.

Asociado de manera directa con el Jefe de la Secretaría y al Secretario de la JEC se encuentra el puesto de Asesor jurídico electoral⁴⁰⁵. El trabajo realizado por el Asesor jurídico-electoral se basa en colaborar con el Jefe de la Secretaría en el asesoramiento jurídico y en asistir al Secretario de la JEC en la preparación y ejecución de las materias propias del órgano electoral. Al mismo tiempo, elabora informes, estudios, propuestas, precedentes, estadísticas y publicaciones; y hace el seguimiento de la legislación, jurisprudencia y derecho comparado en materia electoral. Además, puede llevar a cabo cualquier otra tarea que le encomiende el Secretario o el Jefe de la Secretaría.

Otro de los puestos que conformaban la Secretaría de la JEC era el de Jefe del servicio. A esta figura no solo le correspondía ejercer la jefatura inmediata del personal del servicio administrativo, sino que era el responsable de la correcta asistencia administrativa y de la calidad de la información que se incorporaba en la base de datos, siendo, también, el que planteaba las propuestas pertinentes para la mejora de estos asuntos. Por otro lado, ejercía la gestión administrativa y económica de las publicaciones de la Junta, gestionaba y coordinaba los documentos, los protegía, custodiaba y archivaba antes de su envío al registro, responsabilizándose de su remisión.

En el último escalón del organigrama se destacan los puestos de auxiliares administrativos. Este personal tenía asignadas las tareas siguientes: la realización de trabajos de taquigrafía, archivo, cálculo sencillo y registro de documentos; el manejo de terminales informáticas, fax y calculadoras; la atención de llamadas telefónicas y avisos; el tratamiento de la información para la elaboración de documentos o publicaciones; y cuantas otras tareas de apoyo administrativo se necesitasen en la unidad o servicio.

La otra variable de análisis que se dilucida en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC es el alcance del control, es decir, el número de personas que informan directamente

⁴⁰⁵ El puesto de Asesor jurídico-electoral era de horario reducido y de mañana. Esta regla general se podía ver alterada porque se diera alguna de las circunstancias siguientes: por la obligación de acudir a las reuniones de la JEC; cuando hubiera asuntos urgentes que tratar; y por dedicación necesaria en los períodos electorales.

a un determinado gestor, sin incluir al personal de staff. Los alcances del control pueden ser limitados o amplios. El organigrama de la Secretaría de la JEC evidencia como el Jefe de servicio es el puesto que tiene un alcance de control más amplio, ya que tiene bajo su mando a cuatro auxiliares administrativos.

En la Figura 7.1 se distinguen también las posiciones de staff y de línea. El personal de línea, el Secretario, el Jefe de la Secretaría y el Jefe del servicio ocupan posiciones formales de toma de decisiones dentro de la línea o cadena de mando. El personal staff, en este caso representado en la figura del Asesor jurídico-electoral, suele realizar investigaciones, prestar asistencia técnica y asesoría a los puestos de línea que ejercen tareas más directivas (el Secretario de la JEC y el Jefe de la Secretaría), ya que son los únicos que tienen autoridad para tomar decisiones en sus distintos ámbitos de gestión.

En definitiva, el modelo de personal administrativo permanente que se origina en 1991 implanta una organización administrativa jerárquica. Esta estructura jerarquizada se caracteriza por concentrar el poder en la cima, por lo que en la medida que se desciende en la escala jerárquica se restringe la parte de iniciativa y se aumenta la parte de simple ejecución. Asimismo, la centralización de las decisiones en el nivel más elevado denota una ruptura clara entre los que deciden (Secretario de la JEC y Jefe de la Secretaría) y los que ejecutan (los puestos que ocupan la base de la jerarquía, los auxiliares administrativos). Los puestos enumerados pertenecían, como era lo habitual, teniendo en cuenta su contenido funcional a tres cuerpos de funcionarios: los letrados (Secretario de la JEC, Jefe de la Secretaría y Asesor jurídico-electoral), técnicos administrativos (Jefe del servicio) y auxiliares administrativo (los puestos administrativos).

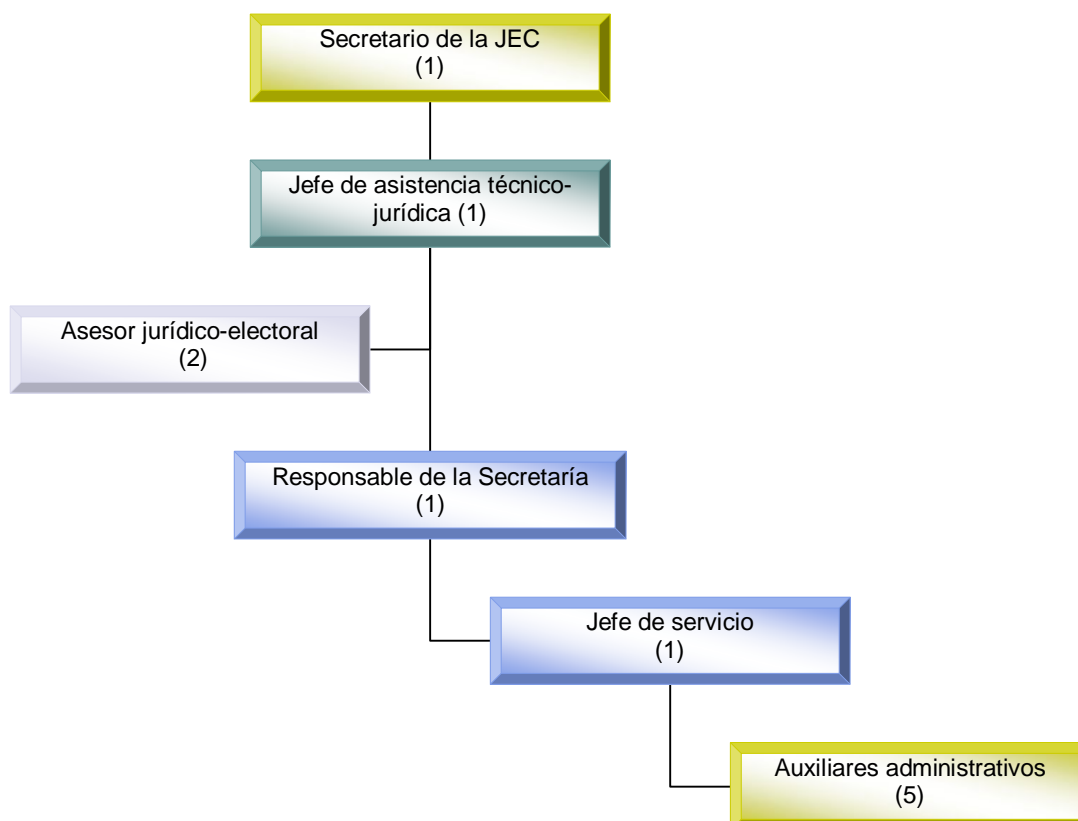
c) La modernización en las normas de organización del personal administrativo permanente (1995-2005)

El 11 de julio de 1995⁴⁰⁶ se llevó a cabo un proceso de modernización que afectó a la vertebración interna del aparato administrativo al servicio de la JEC. Los cambios se centralizaron tanto en las normas de organización como en la plantilla orgánica de la Secretaría. Las novedades más significativas fueron: la creación de dos nuevos órganos y la introducción de ciertas variaciones en la forma de provisión de los puestos de trabajo. Respecto a la primera cuestión, se establecieron dos nuevas figuras: el Jefe de asistencia técnico-jurídica y su asistente inmediato, el Responsable de la Secretaría. En relación con el sistema de provisión junto con el concurso, modelo general en la selección de los candidatos, se incorporó un sistema excepcional, la libre designación para la provisión de los puestos de nueva creación.

⁴⁰⁶ Véase la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada en su reunión conjunta del 11 de julio de 1.995, por la que se modifican las Normas sobre organización de la Secretaría y medios materiales de la JEC.

En la Figura 7.2 se expone la plantilla orgánica que se aprobó en el año 1995 para la Secretaría de la JEC. Si se compara con el organigrama del periodo anterior se puede contemplar cierto conservadurismo, ya que se mantienen la mayor parte del personal administrativo, es decir, el Secretario de la JEC, el Asesor jurídico-electoral, el Jefe de servicio y los auxiliares administrativos. En este último caso hay que matizar que se produjo un aumento de puestos, al pasar de cuatro auxiliares administrativos en el año 1991, a cinco en 1995. Lo mismo ocurrió con el puesto de Asesor jurídico-electoral, ya que se dotó una nueva plaza, y este colectivo pasó a estar constituido por dos asesores. El cambio más relevante en la estructura interna fue la incorporación de dos nuevas figuras: el Jefe de asistencia técnica jurídica y el Responsable de la Secretaría. En términos cuantitativos, la asignación al órgano administrativo de estos nuevos efectivos, supuso un crecimiento general relativo, ya que el Jefe de asistencia técnica jurídica venía a sustituir al Jefe de la Secretaría de la JEC. Por tanto, si en 1991 el personal de la Secretaría de la JEC se componía de ocho miembros, en el año 1995 pasó a tener once, al contabilizarse tres nuevos puestos de auxiliar administrativo, uno de Asesor jurídico-electoral y el de Responsable de la Secretaría.

Figura 7.2. Organigrama de la Secretaría de la JEC (1995)



Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado del 11 de julio de 1995, por la que se aprueba la Plantilla Orgánica de la Secretaría de la JEC.

El Jefe de asistencia técnico-jurídica era un puesto de nueva creación que sustituía al Jefe de la Secretaría de la JEC. Sin embargo, entre las dos figuras existían una serie de diferencias derivadas del rango y de la forma de provisión. Si bien el Jefe de la Secretaría tenía rango de jefe de departamento, en el caso del Jefe de asistencia técnico-jurídica su rango era el de director. El Jefe de la Secretaría se proveía por concurso, sin embargo, el Jefe de asistencia técnico-jurídica era seleccionado mediante el sistema de libre designación. Frente a las diferencias enumeradas, también existían una serie de analogías: las funciones que realizaba con anterioridad el Jefe de la Secretaría se asumieron por el Jefe de asistencia técnico-jurídica; el nombramiento y cese de los dos puestos se llevaba a cabo por el Letrado Mayor de las Cortes Generales; y los candidatos pertenecían a la misma categoría profesional, tenían una procedencia común, el cuerpo de letrados, lo que garantizaba su alto perfil profesional y el elevado grado de conocimientos.

Otro puesto de nueva creación fue el de Responsable de la Secretaría. De la misma manera que en el caso anterior este puesto se proveía mediante el sistema de libre designación entre el personal perteneciente a los cuerpos de técnico-administrativos y auxiliares administrativos⁴⁰⁷. El nombramiento se realizaba por el Letrado Mayor de las Cortes Generales a propuesta del Jefe de asistencia técnico-jurídica de la JEC. Las tareas que se asignaron al Responsable de la Secretaría fueron las siguientes: el auxilio y apoyo administrativo al Jefe de asistencia técnico-jurídica; la organización y la supervisión de la secretaría, archivo, agenda, distribución de documentación, trabajos de mecanografía, taquigrafía, atención de llamadas, etcétera.

El modelo de organización formal previsto en la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC en 1995 no coincidió, en su totalidad, con los puestos que se adscribieron a la misma. Las relaciones de puestos de trabajo del aparato administrativo al servicio de la JEC contemplaban once efectivos. Sin embargo, la Secretaría de la JEC solo llegó a cubrir nueve plazas. La razón fue que en los puestos de base se mantuvo el mismo número de efectivos que en 1991, cuatro auxiliares administrativos, y que no se proveyó el segundo puesto de Asesor jurídico-electoral.

7.3.5. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales

En los periodos electorales el personal administrativo permanente de la JEC se ve desbordado en el ejercicio de las funciones que suelen realizar de manera ordinaria. Por ello, en época de elecciones, la Secretaría del órgano supremo de la AE solicita a la Dirección de Gobierno Interior del Congreso de los Diputados el envío de nuevos medios personales que refuercen de manera eventual las labores llevadas a cabo por el personal

⁴⁰⁷ En la plantilla orgánica de 1995 también se especifica que: “el personal administrativo a extinguir de la Junta Electoral Central podrán acceder a este puesto”.

administrativo permanente: la gestión administrativa y el asesoramiento técnico y jurídico de la JEC.

Esta tipología de personal que desarrolla sus tareas de forma eventual se denomina: personal administrativo de apoyo en periodos electorales. Este personal pertenece, al igual que la mayor parte de los miembros permanentes que constituyen la estructura administrativa al servicio de la JEC, a dos cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales: los letrados y los auxiliares administrativos. La colaboración de estos nuevos efectivos se compensa con una gratificación cuya cuantía se fija por el órgano supremo de la AE, ya que las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado delegan este cometido en la JEC, con el objeto de avalar la autonomía que debe regir su funcionamiento interno.

La incorporación de personal administrativo de apoyo a la Secretaría de la JEC es fruto de un proceso. Un mes antes de que se convoquen las elecciones el Jefe de asistencia técnico-jurídica suele solicitar de manera formalizada (por escrito) a la Dirección de Gobierno Interior de la Secretaría del Congreso de los Diputados que le remita un número determinado de efectivos (tanto de letrados como de auxiliares administrativos) con el objeto de fortalecer el desarrollo de sus funciones durante el desarrollo del proceso electoral. Una vez recibida la solicitud, la Dirección de Gobierno Interior se pone en contacto con aquellas Direcciones de la Secretaría del Congreso de los Diputados que tienen menos carga de trabajo, con el objeto de que sus directores emitan una circular a su personal para solicitar voluntarios que quieran ejercer como personal de apoyo en la JEC. Las Direcciones que hayan obtenido respuesta, remiten un listado que contemple los datos del personal voluntario a la Dirección de Gobierno Interior. En el caso de que el número de solicitudes sea mayor que el de puestos a cubrir, la Dirección de Gobierno Interior establece como criterio de selección del personal solicitante la antigüedad.

En la Tabla 7.9 se puede apreciar cuál ha sido el personal de apoyo de la Secretaría de la JEC desde las elecciones locales de 1991 hasta las elecciones generales de 2004. En la mayor parte de los procesos electorales, el número total de miembros que pasan a engrosar la organización administrativa de la JEC ha sido cuatro: dos pertenecientes al cuerpo de letrados y otros dos al cuerpo de los auxiliares administrativos. Sin embargo, hay datos que despuntan este panorama general. En concreto, llama la atención que el personal de apoyo en las elecciones locales de 1991 ascienda a once efectivos: ocho auxiliares administrativos y tres letrados. Este crecimiento anormal del personal de apoyo, en comparación con los otros datos que se vislumbran en la tabla, puede ser causa de que en el año 1991 se convocó el primer proceso electoral después de las irregularidades y disfunciones que se detectaron en las elecciones generales de 1989, y que provocaron la constitución de una comisión de investigación en la que se acordó el aumento de los medios personales puestos a disposición del órgano supremo de la AE con el objeto de mejorar su

eficacia. En este contexto, la ampliación del personal administrativo de apoyo adquiere todo su sentido. Sobre todo, porque la JEC, como órgano supremo de dirección, gestión y arbitraje, se situaba en el punto de mira de los partidos políticos, del Gobierno y de la opinión pública, en general. De este modo, el órgano supremo de la AE optó por contar con una cantidad holgada de medios personales que le pudieran facilitar el buen desarrollo de sus funciones electorales y que le permitieran asegurar que ningún tipo de circunstancia le iba a impedir garantizar la objetividad, igualdad y transparencia del proceso electoral. Sin embargo, Santolaya Machetti señala que en estas primeras elecciones se detectaron nuevas “irregularidades no mensurables”, es decir, irregularidades suficientemente probadas, que tienen posibilidad de incidir en el resultado pero que no es posible determinar en que medida:

“Las primeras elecciones de alcance nacional celebradas tras la reforma de la Ley electoral, las locales de 26 de mayo de 1991, trajeron como consecuencia la aparición de una nueva irregularidad que afectaba en esta ocasión al voto por correo, y en concreto a la <<gestión>> del voto de supuestos inhabilitados por parte de determinados partidos políticos que llegó, según de ha declarado probado al menos en una sentencia, a la recepción de las papeletas en la sede de los partidos, e incluso a la realización material de la operación del voto”
(Santolaya Machetti, 1997:448)

Otro de los argumentos utilizables para defender el crecimiento excesivo del personal administrativo de apoyo en las elecciones locales del 1991 se apoya en el hecho de que las elecciones municipales suelen ir acompañadas por una gran cantidad de recursos electorales. Los apoderados y representantes de las candidaturas suelen presentar reclamaciones y protestas relativas a la validez y nulidad de los votos que se reflejan en las actas de sesión de las ME o en el acta de escrutinio de la Junta Electoral correspondiente. Cuestiones que se solventan por el órgano supremo de la AE en el corto plazo de tres días. De ahí, la necesidad de contar con efectivos suficientes que puedan tramitar y gestionar estos recursos en tiempo y forma.

Tabla 7.9. El personal administrativo de apoyo en periodos electorales (1991-2004)

Tipo de proceso electoral	Letrados	Administrativos	Total
Elecciones locales 25.05.1991	3	8	11
Elecciones Generales 06.06.1993	3	2	5
Elecciones al Parlamento Europeo 12.06.1994	2	2	4
Elecciones Locales 28.05.1995	2	4	6
Elecciones Generales 03.03.1996	2	2	4
Elecciones Locales y al Parlamento Europeo 13.06.1999	2	2	4
Elecciones Generales 12.03.2000	2	2	4
Elecciones Locales 25.05.2003	2	2	4
Elecciones Generales 14.03.2004	2	2	4

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Secretaría de la JEC.

Junto con las elecciones locales de 1991, también existen dos periodos en los que hay un crecimiento de los efectivos administrativos de apoyo, aunque de manera más moderada: las elecciones generales de 1993 y las elecciones locales de 1995. En el año

1993 se produce un aumento de los letrados al pasar de dos (que era la tónica general en la mayor parte de las convocatorias electorales) a tres. En este caso, al igual que ocurre con este cuerpo administrativo en las elecciones locales de 1991, se incrementa el personal de apoyo de mayor categoría administrativa, los que ejercen tareas de asesoramiento técnico y jurídico. En términos globales, los medios personales que auxiliaban de manera temporal al aparato administrativo permanente de la JEC ascendieron a cinco miembros: tres letrados y dos auxiliares administrativos. En las elecciones locales de 1994, también, se produjo un crecimiento del número total de efectivos temporales, al asignarse a la Secretaría de la Junta seis nuevos miembros. Sin embargo, esta vez se mantuvo la cantidad de letrados (dos miembros) y el aumento se centralizó en los puestos de base, los que realizan las tareas más operativas y rutinarias, por lo que se destinaron cuatro nuevos administrativos a la Secretaría de la JEC.

7.3.6. Diagnóstico del personal administrativo de la JEC (1985-2005)

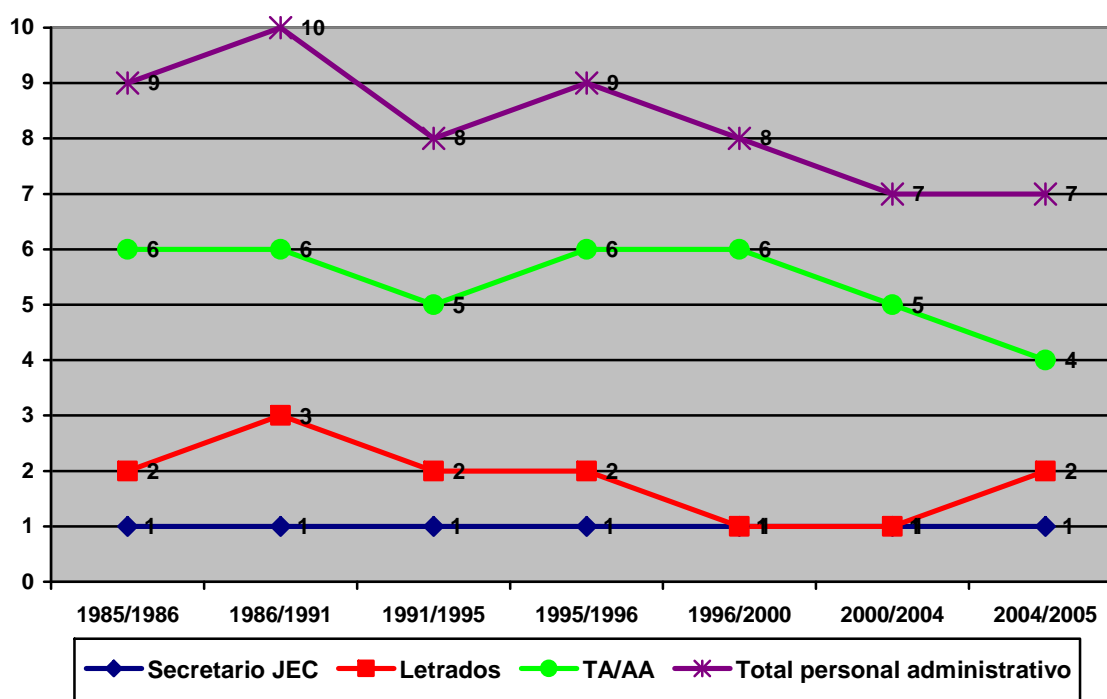
En este apartado se refleja cuáles han sido las alteraciones o modificaciones que se han producido en la estructura interna de la Secretaría de la JEC desde la aprobación del procedimiento electoral vigente hasta diez años después de su implantación (1985-2005).

En el Gráfico 7.2 se puede observar como desde 1985 hasta el año 2005 hay una disminución del personal permanente del aparato administrativo al servicio de la JEC, es decir, se detecta un detrimento de los medios personales que las Cortes Generales ponen a disposición de la JEC, ya que se pasa de nueve efectivos en 1985 a siete en el 2004. A este hecho, se le suma el agravante que desde el año 1995 no se ha originado ninguna revisión ni modificación de la plantilla orgánica del personal administrativo, a pesar de que han transcurrido trece años desde su última modificación y de que las normas de organización de la Secretaría JEC exigen su inspección cada cinco años.

En los datos que se aportan en el Gráfico 7.2 se exponen diferentes tipos de personal administrativo permanente: el Secretario de la JEC, los letrados y los técnicos y/o auxiliares administrativos. El Secretario de la JEC, aunque pertenece al cuerpo de letrados, aparece como un elemento diferenciado, ya que se distingue como una variable constante en todas las etapas que se diferencian en el análisis. Con respecto al cuerpo de letrados, la Secretaría de la JEC ha contando, la mayor parte del tiempo, con dos representantes de este colectivo (1985-1986, 1991-1995, 1995-1996, y 2004-2005). Sin embargo, en este mapa de estabilidad numérica se distinguen dos periodos de cambio: en el año 1986 se aumentó el número total de letrados en un efectivo, se pasó de dos a tres; y desde 1996 hasta el año 2004 se produjo una reducción en los miembros de este colectivo, por lo que la Secretaría de la JEC contó durante ocho años con un solo letrado. El motivo de este decrecimiento fue que la plaza de Asesor jurídico-electoral quedó vacante y sin cubrir, por lo

que el Jefe de asistencia técnico-jurídica tuvo que asumir, en la práctica, las funciones de este puesto. Por otro lado, los técnicos y/o auxiliares administrativos que prestan sus servicios en la Secretaría de la JEC han oscilado entre seis (1985) y cuatro miembros (2005). Sin embargo, hay que matizar que el año 1995 se incorporó a la estructura administrativa una nueva figura, el Responsable de la Secretaría que junto con el Jefe de servicio (cargo que se introduce en 1991) pertenecían al cuerpo de técnicos administrativos. Por ello, en términos globales no solo se produce una reducción del cuerpo de los técnicos y/o auxiliares administrativos, sino que este decrecimiento afecta, en específico, al colectivo de los auxiliares administrativos, cuya cantidad ascendía a cinco puestos en 1985-1991; disminuyó a cuatro efectivos en 1995-2000; siguió descendiendo a tres en 2000-2004; y bajó a dos en 2004-2005.

Gráfico 7.2. Análisis comparativo del personal administrativo permanente de la JEC (1985-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Secretaría de la Junta Electoral Central.

En conclusión, la plantilla orgánica que se prevé para la Secretaría de la JEC en el año 1995 no ha sido revisada desde esa fecha pero, además, ni siquiera se han cubierto los puestos de auxiliar administrativo y de Asesor jurídico-electoral que se contemplaban en ella (cinco auxiliares administrativos y dos Asesores jurídico-electorales –la JEC solo cuenta con uno-). Esta disminución en el personal administrativo, sobre todo en el cuerpo administrativo de los que desempeñan las labores más operativas de la Secretaría de la JEC, los auxiliares administrativos, conduce a dos tipos de interpretaciones que justifican esta circunstancia. Por un lado, y desde una perspectiva positiva, se entiende que los recursos humanos con

los que ha contado la organización administrativa al servicio de la JEC durante los diez años analizados han sido los necesarios para poder ejercer de una manera eficaz sus actividades de apoyo burocrático y asesoramiento técnico. De ahí, que el número de efectivos haya crecido o decrecido en relación con las necesidades puestas de manifiesto por la Secretaría de la JEC. La cara opuesta de este punto de vista conduce a pensar, que a la hora de asignar y planificar los medios personales puestos a disposición de la organización administrativa de la JEC no se han tenido en cuenta los criterios de eficacia y eficiencia contemplados en sus normas de organización y funcionamiento, por lo que la disminución del personal administrativo, en algunos periodos, ha podido afectar a la dinámica de los procesos de trabajo del aparato burocrático, al provocar un sobrecarga de trabajo en aquellos puestos administrativos que desempeñan sus tareas de manera permanente en la JEC.

7. 4. El personal gubernativo

Desde una perspectiva teórica amplia, el personal gubernativo se distingue como otra categoría de personal, junto con el personal rector y el personal administrativo, de las que conforman la JEC. El personal gubernativo, al igual que ocurre con el Secretario de la JEC, participa en las sesiones del órgano supremo de la AE, pero su papel es meramente deliberativo. El contenido de su colaboración se centraliza en expresar su opinión o parecer técnico sobre las cuestiones que se exponen y se debaten en las reuniones de la JEC, sobre todo, las que afectan al censo electoral. De este modo, su actividad queda restringida a la hora de adoptar acuerdos, cuando hay que participar de manera activa, a través del ejercicio del voto, en la formación de la voluntad del órgano colegiado electoral.

En la JEC, el personal gubernativo se encuentra representado por el director de la OCE. El director de la OCE es un puesto con rango de subsecretario que se provee por el sistema de libre designación, por lo que su nombramiento y cese es discrecional, recae en el Gobierno a propuesta del ministro de economía y hacienda. Esta figura encabeza la jerarquía, ocupa la presidencia, del Instituto Nacional de Estadística, un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Por ello, tiene una vinculación organizativa y funcional con la administración gubernativa, aunque sea el órgano supremo de la AE el que ejerza la dirección y la supervisión de todas sus actividades censales, en concreto, aquellas que afectan al proceso electoral.

A lo largo de esta investigación se ha subrayado la importancia de desvincular a la AE de la administración gubernativa, en vistas de poder garantizar la independencia y objetividad de los órganos electorales, tanto desde un punto de vista estructural (respecto al personal que toma las decisiones) como funcional (en relación con la actividad funcional del

órgano electoral en cuestión). La participación de una figura con vinculación gubernativa en las sesiones de la JEC se puede interpretar como una medida poco acertada, desde el punto de vista del mantenimiento de la imparcialidad, objetividad y neutralidad política en el órgano supremo electoral. En consecuencia, el problema principal no es que el personal gubernativo colabore con la JEC, sino el contenido que debe darse a esa participación en el seno del órgano en cuestión. Sobre todo, porque una colaboración sin limitaciones de ningún tipo levantaría sospechas y, en buena medida, desvirtuaría la dirección, la gestión y la supervisión eficaz del proceso electoral, cuestionándose, así, la legitimidad de las elecciones, en particular, y del sistema político, en su conjunto. Desde esta perspectiva, la exclusión del personal gubernativo de la toma de decisiones adquiere todo su sentido, ya que de este modo se avala la neutralidad política, la imparcialidad y objetividad en la adopción de los acuerdos que emanan del órgano electoral.

La intervención del director de la OCE en las sesiones de la JEC se entiende como una “participación técnica” (Cano Mata, 1986: 395; Rallo Lombarte, 1997b: 253). Esta colaboración consiste principalmente en servir de apoyo y asesoramiento técnico en una materia específica y primordial para el buen desarrollo de las elecciones: los asuntos relacionados con el censo electoral. La relevancia del personal gubernativo estriba en que sus opiniones sobre la materia censal, aunque no son vinculantes, contribuyen a conformar la voluntad de los miembros que constituyen el órgano colegiado con derecho a voto, es decir, del personal rector de la JEC. Sobre todo, porque el censo electoral es uno de los elementos más importantes de las elecciones, “el núcleo básico del proceso democrático” (Arnaldo Alcubilla, 2002:109). En este sentido, el censo es un sistema que posibilita el control de las operaciones electorales y contribuye a excluir del ejercicio del sufragio a los ciudadanos que no tienen derecho al mismo⁴⁰⁸, evitando, así, las irregularidades y los fraudes electorales que puedan influir en los resultados y en la legitimidad de las contiendas electorales. Así, lo ha destacado Goodwin-Gill (2006) en su obra *Elecciones libres y justas*:

“Este sistema debe estar destinado a permitir la inclusión de todos los ciudadanos que cumplan las condiciones requeridas, con el fin de evitar que individuos, grupos de intereses especiales, partidos políticos o el Gobierno cometan irregularidades y fraudes electorales”
(Guy S. Goodwin-Gill, 2006: 146)

La participación del director de la OCE en las sesiones de la JEC sirve, también, para que el órgano supremo de la AE ejecute, de alguna manera, su función de dirección y supervisión del órgano censal⁴⁰⁹. De este modo, mediante una aproximación a las dinámicas internas de las reuniones de las JEC se pueden apreciar diferentes tipos de relaciones de

⁴⁰⁸ Acuerdo de la JEC de 5 de mayo de 1977.

⁴⁰⁹ El contenido de la función de dirección y supervisión se ha abordado en el capítulo 6, en particular, en el epígrafe destinado a la actividad funcional de las Juntas Electorales.

intercambio entre el personal rector de la JEC y el superior jerárquico de la OCE (ver Tabla 7.10).

Tabla 7.10. Las dinámicas internas entre el personal gubernativo y el personal rector

Tipo de relación	Actor impulsor- emisor	Contenido
Unidireccional (información)	Director de la OCE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rendición de cuentas sobre la gestión censal ➤ Información sobre los datos censales a publicar ➤ Información sobre sus iniciativas de mejora
Bidireccional (comunicación)	Personal rector de la JEC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Información a la OCE sobre la irregularidades censales para que las subsane ➤ Dar el visto bueno o emitir recomendaciones, directrices o instrucciones a las propuesta de mejora y a las medidas previstas para la organización del censo

Fuente: elaboración propia.

Por parte del director de la OCE se detectan determinadas actuaciones informativas y unidireccionales, que consisten en la mera transmisión de mensajes, en la exposición de información técnica. En el contenido de los informes existen tres asuntos recurrentes: la rendición de cuentas sobre la gestión censal realizada; la exposición de los datos censales a difundir o publicar; y la presentación de innovaciones o propuestas de mejora en la actividad censal. En lo relacionado con la rendición de cuentas, el representante de la OCE suele presentar a los miembros de la JEC una memoria justificativa sobre su gestión, en la que se suelen incluir los datos siguientes: actualización mensual del censo, tamaño de las secciones electorales, reclamaciones, bajas de inclusión indebida, certificaciones censales específicas, etcétera. Respecto al segundo tema, el director de la OCE expone a los vocales del órgano supremo electoral los datos censales que tiene previsto publicar o difundir y su canal de emisión, entre otros, los que se anuncian en Internet y el contenido de las notas de prensa que se facilitan a los medios de comunicación. El personal gubernativo de la OCE informa también al órgano electoral sobre cada una de las actividades o iniciativas que se prevén para reformar la gestión del censo y que pueden llegar a afectar a la organización del proceso electoral.

En las relaciones establecidas entre el personal rector y el director de la OCE se aprecian, además, intercambios bidireccionales, aquellos que provocan una respuesta o que llevan consigo una modificación de las actividades y propuestas relacionadas con la gestión del censo. Los miembros de la JEC se destacan como sujetos activos ante la información transmitida por el personal gubernativo y, por ello, una vez que el director de la OCE expone los asuntos relacionados con el censo en el órgano electoral, los vocales de la Junta intervienen corrigiendo y/o ratificando tanto las medidas que se prevén para la organización del censo como las propuestas de mejora, pero, en todo caso, el órgano gubernativo deberá contar con el parecer favorable de la JEC y atenerse a las instrucciones, directrices y objetivos que se planteen por el personal rector. Asimismo, en las reuniones del órgano colegiado, los miembros de la JEC comunican al personal de la OCE las irregularidades

detectadas en la formación y revisión del censo, en los empadronamientos, en las listas censales, etcétera, con el objeto de que la OCE proceda a su corrección o rectificación.

Hay autores (Santolaya Machetti, 1999: 97; Arnaldo Alcubilla, 2002: 93-94) que proponen la inclusión en la vertiente interna de la JEC de un nuevo delegado de la administración gubernativa, una figura que represente al conjunto de los órganos gubernativos que colaboran con el órgano supremo de la AE, como apoyo organizativo necesario, en la gestión de los procesos electorales. La incorporación de este nuevo vocal en la JEC tendría como objetivo, el mejorar la racionalidad del órgano electoral tanto en la adopción de sus decisiones como en el ejercicio de sus funciones. De este modo, el personal rector de la JEC contaría con una visión más cercana o próxima a los focos de gestión donde se originan los problemas electorales y con un mayor número de elementos de juicio a la hora de tener que adoptar acuerdos que afectan a la gestión y la organización de las contiendas electorales. Por ello, la introducción de un nuevo miembro en el diseño interno de la JEC contribuiría a contrarrestar, mediante su opinión, las disfuncionalidades organizativas que se perciben en las elecciones, y ayudaría a mejorar no solo el funcionamiento ordinario de la Junta, en particular, sino, también, el desarrollo de los procesos electorales, en general.

Las disfunciones más comunes en la organización de las elecciones se derivan de la existencia de un conjunto de unidades administrativas que asumen actividades electorales y que se encuentran desperdigadas en distintos departamentos ministeriales: Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Política Territorial, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio de Fomento, etcétera. Para corregir los posibles problemas que provienen de un mapa organizativo tan diverso sería necesario contar con un órgano que asumiera la totalidad de las competencias gubernativas en materia electoral y, también, las responsabilidades (que ahora están dispersas) en el proceso, o al menos que ejerciera la función de coordinación e impulso de la actividad de los distintos órganos administrativos competentes (Santolaya Machetti, 1999: 97). El titular de esta unidad administrativa sería el nuevo representante de la administración gubernativa en la JEC. Este miembro nombrado por el Gobierno serviría de enlace o punto de conexión entre el órgano supremo electoral y los órganos de la administración gubernativa que asumen competencias electorales, es decir, este nuevo sujeto sería el responsable de la coordinación de las competencias gubernamentales en materia electoral. Arnaldo Alcubilla (2002), letrado de la Secretaría de la JEC durante ocho años consecutivos, concreta todavía más esta iniciativa, al definir que la figura que debería ingresar como representante gubernativo en el órgano electoral sería un alto cargo del Ministerio del Interior:

“No obstante, en cuanto las competencias horizontales sobre los procesos electorales y consultas populares se residencian en el Ministerio del Interior, y, en concreto, en la Dirección General de Política Interior, habría de ser su responsable o superior jerárquico, el Subsecretario del Ministerio del Interior, quien como coordinador de las actuaciones del Gobierno en la materia, asumiera la representación en la Junta Electoral Central”
(Arnaldo Alcubilla, 2002: 94)

Esta medida de modernización que afecta al rediseño de la vertiente intra-organizativa de la JEC y que se destina a favorecer no solo la eficacia del órgano electoral sino, también, a perfeccionar la dirección, la gestión y la supervisión de las elecciones, no se ha visto libre de controversias. Hay un sector de opinión que se muestra en contra de la ampliación del personal gubernativo. Así se han manifestado, entre otros, García Soriano (2000:79) y Rallo Lombarte (1997) al destacar que la inclusión de un nuevo miembro en el órgano electoral no resulta necesaria, ya que no contribuye para nada a hacer más efectivo el control del proceso electoral.

7.5. Conclusiones

Este capítulo ha analizado al personal que presta sus servicios en la JEC, al ser el factor interno más relevante de cara a dirigir, gestionar y supervisar el proceso electoral con eficacia y eficiencia, es decir, en vistas de garantizar, la objetividad, la igualdad y la transparencia, en el juego electoral.

A la hora de abordar el estudio del personal al servicio de la JEC se han enumerado dos perspectivas de análisis: el modelo amplio y el modelo mínimo. El enfoque utilizado en estas páginas ha sido el que aporta una visión lo más completa posible de la estructura interna de la JEC, el modelo amplio de personal. En este sentido, se ha podido apreciar como este modelo contempla a todas las tipologías de personal que participan o colaboran, de alguna manera, con independencia de su procedencia y de las actividades que desempeñen, en que la JEC pueda llevar a cabo sus importantes cometidos electorales. En concreto, la dimensión amplia ha permitido diferenciar entre tres categorías de personal: el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo.

El personal rector es el único colectivo de la JEC que tiene la competencia exclusiva de adoptar decisiones. Esta tipología se conforma de dos tipos de personal con un perfil profesional y de conocimientos complementarios, lo que ha revertido positivamente en sus dinámicas internas: ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo y cinco vocales catedráticos de derecho y/o de ciencias políticas y sociología. Estos trece vocales conforman una estructura colegiada y se han caracterizado por tomar sus decisiones por unanimidad, y cuando ésta no ha sido posible, por una mayoría muy cualificada, legitimando, de este manera, el contenido de sus acuerdos. Además, se ha puesto de manifiesto como la racionalidad normativa (la imparcialidad y la objetividad) es el criterio que guía al personal rector en la adopción de sus decisiones. Por otro lado, se ha destacado

como las decisiones del personal rector se caracterizan por su rapidez (debido a la perentoriedad de los plazos en el procedimiento electoral), por su permanencia (se extienden a lo largo de todas las fases que conforman el ciclo electoral, incluso hasta después de las elecciones) y por su polivalencia (versan sobre diversas materias y van destinadas a actores u órganos diferenciados).

Teniendo en cuenta esta última nota distintiva, se ha establecido una clasificación de los acuerdos más habituales de los miembros de la JEC, en base a su contenido y destinatarios. Este hecho ha permitido diferenciar entre tres tipos de decisiones: decisiones con proyección externa, decisiones interorganizativas y decisiones intraorganizativas. Respecto a las decisiones destinadas a los agentes externos al órgano electoral se ha visto como suelen ser las más numerosas, ya que no solo afectan a una multitud de actores (las fuerzas políticas que concurren a las elecciones -partidos políticos o federaciones de partidos, coaliciones o asociaciones de electores- y sus representantes –administradores generales, administradores de las candidaturas, etcétera-, los órganos de la administración gubernativa – Ministerio del Interior, OCE, etcétera- y la opinión pública –el cuerpo electoral, los medios de comunicación, etcétera-) sino que tienen, además, un contenido muy diverso y amplio (campana electoral, financiación electoral, sanciones electorales, presentación de las candidaturas, etcétera). El cometido de estas decisiones ha sido el guiar, reconducir, supervisar y sancionar, en su caso, las actuaciones de cada uno de estos sujetos durante el proceso electoral, garantizando, así, el respeto adecuado a las reglas prefijadas en el procedimiento electoral. Las decisiones interorganizativas se han derivado del principio de jerarquía, llevando consigo acuerdos, resoluciones e instrucciones que han contribuido a dirigir, coordinar, supervisar y controlar al resto de los órganos electorales (JEZ, JEP, JECCAA, en su caso, y ME). En estas decisiones se han resaltado aquellos acuerdos que han unificado y homogeneizado los criterios interpretativos de los órganos electorales, en particular, los destinados a las JEZ y a las ME relacionados con el día de la votación. Como se ha visto a lo largo de este capítulo, el personal rector suele tomar acuerdos que afectan a su organización interna, decisiones intraorganizativas. Estos acuerdos se han centralizado en temas relacionados con la gestión de su personal administrativo no permanente y con la distribución de dietas y gratificaciones a sus miembros.

Otro de los colectivos de personal, que se ha destacado como elemento constitutivo de la JEC, ha sido el personal administrativo. A través de este personal se ha estimado como la JEC se encuentra vinculada con la administración parlamentaria, y como esta conexión ha favorecido la independencia y neutralidad política del aparato burocrático al servicio de la JEC. En el personal administrativo se han establecido dos tipologías de personal en base a su permanencia en la Secretaría de la JEC: el personal administrativo permanente (el que aparece reflejado en sus relaciones de puestos de trabajo) y el personal

administrativo de apoyo en periodos electorales (el que presta auxilio al órgano electoral en etapas de sobrecarga de trabajo). En el estudio del personal administrativo permanente se han distinguido tres etapas. Una primera (1985-1991) en la que el personal administrativo carecía de una estructura formal. Una segunda que se originó en el año 1991 y que se caracterizó por ser la primera vez que se racionaliza en la sede parlamentaria la estructura administrativa al servicio de la JEC, al dotarla de una plantilla orgánica determinada y de un conjunto de normas de organización y funcionamiento. Una última etapa, que se inició en 1995 y que perdura hasta nuestros días, en la que se produjeron algunas alteraciones en la Secretaría de la JEC, implantándose el modelo de personal administrativo vigente.

A través de la exposición de estas tres etapas se han evidenciado varias cuestiones. En primer lugar, que los puestos de trabajo asignados a la Secretaría de la JEC siempre han pertenecido a tres cuerpos de funcionarios: los letrados, los técnicos administrativos y los auxiliares administrativos⁴¹⁰. En segundo término, que en base a estos cuerpos en la Secretaría de la JEC se han distinguido dos tipos de tareas diferenciadas: las de asesoramiento jurídico-técnico al personal rector de la JEC (letrados) y las más rutinarias y repetitivas, las de gestión burocrática, archivo, tramitación de los asuntos emitidos por el órgano supremo de la AE (técnicos y auxiliares administrativos). En tercer lugar, que la forma de provisión de la mayoría de estos puestos ha sido el concurso, aunque en el 1995 también se implantó la libre designación como sistema de selección para dos de los puestos que fueron creados ese mismo año: el de Jefe de asistencia técnico-jurídica (cuerpo de letrados) y el de su apoyo administrativo directo, el Responsable de la Secretaría (cuerpo de técnicos o auxiliares administrativo). En cuarto lugar, que la plantilla orgánica que fue aprobada en el año 1995 se ha mantenido hasta el día de hoy, a pesar de que sus normas de organización exigen una revisión de su contenido cada cinco años. En quinto lugar, en esta investigación se ha diferenciado al Secretario de la JEC por ser la única figura que se ha reconocido, desde su incorporación al órgano supremo de la AE en el año 1890, en el procedimiento electoral, y porque ejerce la máxima dirección del personal administrativo y de todas las actividades desarrolladas por este. En sexto lugar, a través del análisis del organigrama de la Secretaría de la JEC se ha podido corroborar como en su dimensión interna se distinguen varios niveles jerárquicos con sus correspondientes puestos de mando, que los flujos de información son principalmente verticales, que existe una clara división del trabajo (puestos superiores, tareas de asesoramiento técnico-jurídico y puestos inferiores – Jefe de servicio y administrativos-, tareas de apoyo burocrático), y que se aprecian, además, determinados órganos staff. Por último, el estudio del personal administrativo permanente de la JEC se ha cerrado con un diagnóstico cuantitativo que ha comprendido veinte años

⁴¹⁰ En la actualidad el cuerpo de auxiliares administrativo ha pasado a denominarse cuerpo de administrativos (véase artículo 7.1 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales del 27 de marzo de 2006).

(1985-2005). Los resultados han arrojado como el número de efectivos asociados a la plantilla orgánica de la JEC ha ido disminuyendo con el tiempo, por lo que se ha pasado de nueve miembros en 1985 a siete en el año 2005. Estos datos generales han servido para clarificar que si bien las relaciones de puestos de trabajo de la Secretaría de la JEC contemplan una provisión de once miembros, estos puestos nunca han llegado a cubrirse.

Por otro lado, dentro del personal administrativo de la JEC se ha destacado al personal administrativo de apoyo en periodos electorales. Este colectivo aunque suele ser demandado por la JEC en etapas de sobrecarga de trabajo, sobre todo, cuando se celebraran elecciones, se ha distinguido del personal administrativo permanente por no formar parte de la plantilla orgánica de la Secretaría de la JEC. Este personal suele pertenecer a los cuerpos de letrados y administrativos, y a lo largo de trece años (1991-2004), y en términos generales, el número total de efectivos solicitados ha sido cuatro (dos administrativos y dos letrados). Sin embargo, se ha matizado como estos datos generales se dispararon en las elecciones locales de 1991 (once administrativos de apoyo -cuatro letrados y ocho auxiliares administrativos-).

Finalmente, se ha analizado al personal gubernativo de la JEC, personificado en la figura del director de la OCE. En el ámbito organizativo se ha visto como este personal tiene una dependencia directa con el poder ejecutivo, en concreto, con el Ministerio de Economía y Hacienda. Desde un punto de vista funcional, se ha detectado como este personal sirve como apoyo técnico al personal rector en sus sesiones, sobre todo, en lo relacionado con las materias censales que tanta relevancia tienen para el buen desarrollo de los procesos electorales. Por último, se han expuesto algunas iniciativas que apuestan por la ampliación de los miembros de este colectivo en la JEC. Estas propuestas modernizadoras parten de una misma motivación, corregir las disfunciones derivadas del déficit de coordinación en los diversos órganos de apoyo y colaboración procedentes de la administración gubernativa. Estas nuevas medidas no se han visto libres de controversias y desconfianza, ya que la inclusión de un nuevo representante de la administración gubernativa puede alterar la neutralidad política que debe caracterizar al órgano supremo electoral.

En conclusión, la JEC se compone de tres colectivos de personal –personal rector, personal administrativo y personal gubernativo- que interactúan en las dinámicas internas del órgano electoral con el objeto de garantizar que las elecciones se desarrollen con eficacia, igualdad, objetividad y transparencia. Sin embargo, el peso de la toma de decisiones recae en el personal rector, de ahí que en el diseño de este modelo de personal se hayan previsto una serie de mecanismos destinados a garantizar su independencia y neutralidad política. La importancia de este asunto conlleva a que se aborde de manera exhaustiva en el capítulo siguiente.

Capítulo 8

El personal rector de la Junta Electoral Central

“No hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho o derecho que se susciten”

William James Millar Mackenzie. *Elecciones libres*

El personal rector es el elemento interno más importante de la JEC. Su notoriedad estriba en la naturaleza de las funciones que desempeña, ya que es el único colectivo de personal de los que compone la JEC que tiene la competencia exclusiva de adoptar decisiones. El resto de los miembros del órgano supremo de la AE, el personal administrativo y el personal gubernativo, aunque colaboran desde diferentes perspectivas funcionales en las dinámicas internas del órgano electoral, su participación se encuentra limitada a la hora de ejercer el derecho al voto, asumiendo (en las sesiones de la JEC) un papel meramente deliberativo, con voz pero sin voto. Solo el personal rector asume la competencia exclusiva de adoptar todas y cuantas decisiones son necesarias de cara a garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con objetividad, transparencia e igualdad, sin ningún tipo de presiones e interferencias político-partidistas o de cualquier otra índole que pongan en tela de juicio la legitimidad⁴¹¹ de las elecciones, en particular, y del sistema político democrático-representativo, en general

El personal rector se convierte, así, en un factor estratégico de cara no solo a garantizar el buen funcionamiento de las elecciones, que los procesos electorales se ajusten al principio de legalidad, que en las contiendas electorales se respete la objetividad, la transparencia y la igualdad, controlando y neutralizando cualquier actividad que pueda llegar a distorsionar y mediatizar sus resultados y, por tanto, su desarrollo eficaz; sino también, y desde una perspectiva macro, como una pieza clave en vistas de consolidar y mejorar la

⁴¹¹ Según Morlino (1985) se entiende por legitimidad el “conjunto de actitudes positivas hacia el régimen considerado como merecedor de apoyo”.

calidad de la democracia⁴¹². Para alcanzar un determinado grado de calidad en la democracia es necesario que los órganos administrativos que rigen y controlan las reglas del juego electoral gocen de ciertas garantías institucionales que les permitan decidir y actuar con independencia, es decir, los órganos electorales se tienen que proveer de un diseño institucional adecuado y eficaz en el que se aprecie no solo una desvinculación total de las directrices del poder ejecutivo, sino también de los partidos políticos, protagonistas e interesados indiscutibles en los resultados de las elecciones. Estas garantías redundarán, sin duda, en la legitimidad del proceso electoral y del propio régimen político, ya que como destaca Mackenzie (1962) el déficit de independencia del personal que se encuentra al servicio de la organización electoral incide negativamente en la credibilidad del sistema político:

“No hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho o derecho que se susciten”.
(Mackenzie, 1962: 110)

Este capítulo tiene como finalidad principal analizar el modelo de personal rector que se implanta en el órgano supremo de la AE española a partir de la aprobación del procedimiento electoral vigente. Por ello, el contexto en el que se inserta la investigación se inicia en el año 1985 y concluye en el año 2008 (fecha en la que se nombran los últimos miembros de la JEC). Para abordar el objeto de estudio se opta por describir las características que definen a este personal, haciendo un especial hincapié en aquellas variables que inciden en la consolidación e institucionalización de su independencia formal con respecto al poder político. Sobre todo, porque como se ha puesto de relieve, la independencia es un indicador fundamental para que el personal que compone el órgano supremo de la AE pueda adoptar sus decisiones y desarrollar sus actuaciones con imparcialidad y objetividad respondiendo, así, con eficacia y eficiencia a la misión institucional que tiene encomendada: garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, objetividad e igualdad. Para la consecución de estos principios se necesita inevitablemente que la JEC se provea de un diseño institucional que garantice la independencia e imparcialidad de sus miembros, del personal que ejerce su toma de decisiones, de su personal rector. En las páginas siguientes se resaltan las principales notas de independencia de las dos tipologías de personal rector que componen la JEC: el personal rector académico y el personal rector judicial. En ambos casos, el estudio del grado de independencia y/o de politización de su vertiente interna se aborda mediante la aplicación de

⁴¹² Requejo Coll, vocal de la JEC en la VIII legislatura, destacó la importancia de la JEC como “órgano para ir mejorando la calidad del sistema democrático” (DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 13).

los mismos indicadores: el perfil de su personal; el procedimiento o el sistema de designación aplicado para seleccionar a los candidatos a vocales del órgano electoral; la duración en el mandato de sus miembros y su reelección en el cargo; y el estatuto de su personal.

Queda claro que para que el personal rector pueda ejercer de una manera eficaz su toma de decisiones debe tener un perfil profesional adecuado, poseer un saber acorde con el ámbito a gestionar (en el sentido burocrático del término). A continuación, se puede observar como el personal que compone la JEC se caracteriza por su alta cualificación, y que en los miembros de la Junta se detectan dos tipos de perfiles que conviven en el órgano electoral: un perfil puramente judicial y un perfil académico. Si bien, como novedad significativa, y por primera vez en la historia de la AE, la JEC apuesta por la concesión de una representación mayoritaria a los vocales procedentes del poder judicial. Se entiende que la representación mayoritaria de este colectivo favorece la independencia e imparcialidad del órgano electoral, ya que estas características son inherentes a los miembros del poder judicial. Junto con el perfil de los candidatos otra variable a tener en cuenta para la obtención de la ansiada independencia e imparcialidad de los posibles candidatos a formar parte del órgano electoral es el sistema de selección. Es necesario que la designación sea lo más objetiva y racional posible. Solo de esta manera se puede garantizar que los criterios que han guiado el nombramiento han sido la idoneidad, el mérito y la alta cualificación de los candidatos, evitándose, así, cualquier duda o sospecha que pueda sobrevenir por la utilización de un sistema débilmente reglado donde la falta de garantías en el proceso de designación puede conducir a un predominio de la discrecionalidad y de la arbitrariedad en el nombramiento. Un modelo de designación sin un diseño institucional adecuado carece de garantías y, por ello, puede dar lugar a que en la selección y la designación de los candidatos se prioricen determinados intereses particulares, políticos, partidistas o de cualquier otra índole que tergiversarían el sentido de la elección.

A lo largo de este capítulo se analizan los dos sistemas de selección aplicados para designar a los distintos colectivos de personal que componen el órgano supremo electoral: el sorteo (personal judicial) y la designación parlamentaria (personal académico). Como se verá los problemas o riesgos de politización se pueden originar en el segundo supuesto, por el importante peso que adquieren los grupos parlamentarios mayoritarios en el proceso de selección de los candidatos. Además, para saber si el modelo de personal rector que impera en la JEC goza de las suficientes garantías de independencia no solo es necesario investigar el perfil de sus vocales y su sistema de designación, sino también otros indicadores básicos: la duración en el mandato de sus miembros y la posibilidad de reelección de los cargos; junto con su estatuto. En este caso, se percibe que los vocales de

la JEC pueden ser reelegidos sin ningún tipo de limitación temporal, lo que no plantea, en principio, ningún conflicto con el personal judicial, aunque sí puede llegar a contrarrestar la independencia de los vocales académicos. Con respecto al estatuto del personal rector del órgano supremo electoral solo adelantar que a sus miembros se les concede un estatuto similar a los miembros del poder judicial, aunque con un contenido menos detallado y específico, y en el que se puede observar ciertas contrariedades en su interpretación práctica.

El capítulo que se presenta se divide en cinco partes fundamentales. Primero, se realiza una aproximación general por los diferentes modelos de personal que suelen coexistir en los órganos electorales con el objeto de clasificar al modelo de personal que impera, en la actualidad, en la JEC: el modelo mixto de personal rector. En segundo y en tercer lugar, se analizan las dos tipologías de personal que conforman la estructura interna del órgano electoral, el personal rector judicial y el personal rector académico respectivamente. En los dos supuestos se resaltan sus notas definitorias y se aplican las mismas variables de análisis, en vistas de poder detectar el grado de independencia y/o politización de su estructura interna: el perfil de sus miembros, el modelo de designación de su personal, y la duración y reelección en el cargo. En el personal rector judicial se incluye, también, un epígrafe dedicado a dos de sus figuras: el presidente y el vicepresidente. En cuarto lugar, se aborda otro de los elementos claves para garantizar la independencia del personal que toma las decisiones en la JEC, el estatuto de su personal rector y, en especial, la inamovilidad y su relación con la independencia. Por último, en las conclusiones se resumen los aspectos más relevantes del capítulo.

8.1. El personal rector de la JEC. El modelo mixto de personal

El carácter nodal del personal rector estriba en ser el único colectivo de personal de los que constituye la JEC que tiene asignada la facultad de adoptar decisiones.

A lo largo del tiempo la JEC ha ido consolidando e institucionalizando un modelo específico de personal rector que perdura hasta nuestros días. Este modelo que se origina tras la implantación del procedimiento electoral de 1907 intentó romper con la excesiva politización y/o gubernamentalización que caracterizaba a los órganos electorales en los periodos anteriores. La opción que se barajó para paralizar las disfunciones derivadas de un modelo electoral claramente discrecional y arbitrario fue apostar por la introducción de un nuevo diseño organizativo en la vertiente interna de la JEC. La finalidad de este nuevo modelo de personal fue garantizar la independencia e imparcialidad del órgano supremo electoral no solo en su toma de decisiones, sino también en el ejercicio de sus funciones de dirección y supervisión del proceso electoral. Sobre todo, porque la existencia de un órgano

electoral independiente y alejado de la esfera política-partidista contribuía a facilitar el buen cumplimiento de su importante misión institucional: garantizar que el proceso electoral se llevara a cabo con eficacia, objetividad, transparencia e igualdad, es decir, respetando las reglas del juego electoral.

En el apartado que se presenta se comienza con el análisis de los distintos modelos de personal rector que suelen darse, en la actualidad, en los órganos electorales de los sistemas políticos democráticos. Esta primera aproximación general se utiliza como enfoque conceptual para situar al modelo de personal que impera en el órgano supremo de la AE española, el modelo mixto de personal, en el que se destaca, también, su origen y evolución.

8.1.1. Los modelos de personal de los órganos electorales

En vistas de que los órganos de la AE sean capaces de llevar a cabo las complejas actividades administrativas y reglamentarias, mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, proyectar una imagen de neutralidad, profesionalización y eficiencia, y decidir con justicia y equidad las disputas que surjan, los diferentes sistemas políticos democráticos han optado por la implantación de dos modelos de personal (ver Tabla 8.1). Uno de autonomía profesional, en el que se selecciona a las personas según sus credenciales profesionales, con la condición de que una vez nombradas actuarán con autonomía e imparcialidad, sin importar las simpatías partidarias que pudieran albergar al inicio; y otro, en el que se denota una representación partidista, al haber una participación plena y equitativa de los grandes partidos en la selección del personal que compondrá el órgano electoral (Schedler, 2000:30).

Tabla 8.1. Modelos del personal en los órganos electorales

Tipos de modelo	Características
Modelo de autonomía profesional	El personal de los órganos electorales se selecciona según sus credenciales profesionales
Modelo de representación partidista	Los órganos electorales se componen de personal seleccionado equitativamente por los grandes partidos

Fuente: elaboración propia a partir de Schedler (2000).

Estos dos modelos generales pueden ser matizados si se utiliza como variable de análisis el grado de politización o de representación de los partidos políticos en su estructura interna. Hartlyn, McCoy, y Mustillo (2009) diferencian entre cuatro tipos de órganos electorales (ver Tabla 8.2). Una primera tipología en la que el órgano electoral se encuentra “dominado por un solo partido”, usualmente el partido que se encuentra en el gobierno, en este caso, la toma de decisiones se suele monopolizar por el partido dominante. El segundo caso, denominado “mixto partidizado”, responde a los órganos electorales en los que existe una participación mixta o equilibrada de los partidos políticos, lo que limita que un

solo partido imponga su criterio. La tercera tipología, el modelo “independiente/mixto partidizado”, se suele dar cuando en la unidad administrativa electoral se diferencian dos colectivos de personal, el nombrado por los partidos políticos en base a su representación proporcional, y el independiente. Por último, un órgano electoral puede ser calificado de “independiente de los partidos” cuando su personal es nombrado por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos) y cuando, además, estos miembros son conscientes de su profesionalidad e independencia y que, por ello, su nombramiento no se debe a afinidades partidistas sino a sus méritos o cualificación técnica.

Tabla 8.2. Tipos de órganos electorales en base al grado de politización o representación de los partidos políticos en su estructura interna

Tipo de órgano electoral	Características
Dominado por un solo partido	Un partido, generalmente el partido que detenta el poder, cuenta con suficiente representantes para adoptar por sí solo la mayoría de las decisiones
Mixto partidizado	Representación equilibrada de los partidos políticos, o representación mixta de tal forma que ningún partido puede tomar decisiones por cuenta propia
Independiente/mixto partidizado	Cuando algunos miembros son nombrados en base a representación partidaria, y otros son independientes
Independiente de los partidos	Cuando los miembros son nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero son conscientes que son profesionales independientes y que su nombramiento se debe a sus méritos no a su afinidad partidista

Fuente: elaboración a partir de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009).

8.1.2. El modelo mixto de personal de la JEC. Origen y evolución

Los dos modelos destacados por Schedler (el de autonomía profesional y el de representación partidista) se encuentran interrelacionados en el caso del órgano supremo de la AE, constituyendo una especie de modelo mixto de personal. Este modelo se compone de dos colectivos diferenciados de personal rector (ver Tabla 8.3). Por un lado, un grupo de personal con un alto perfil profesional y dotado de una imparcialidad inherente a su cargo y, en consecuencia, en el ejercicio de sus funciones, que se halla representado por ocho magistrados del Tribunal Supremo y un sector de personal elegido por las fuerzas políticas con representación parlamentaria, los cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y sociología en activo⁴¹³. De esta manera, el órgano central de la AE se compone de trece miembros: un colectivo con un perfil destacadamente judicial, y un sector de personal de procedencia académica designado por los partidos políticos en base a su representación proporcional en el Parlamento.

⁴¹³ La inclusión de los catedráticos en ciencias políticas y sociología como miembros de la JEC se produce a partir de la modificación de *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, introducida por la *Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo*.

Tabla 8.3. El personal rector de la JEC. Tipologías y composición

Tipologías	Composición
Personal rector judicial (Vocales judiciales)	Ocho Magistrados del Tribunal Supremo (artículo 9.1.a. LOREG)
Personal rector académico (Vocales no judiciales)	Cinco Catedráticos y/o Profesores de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología (artículo 9.1.b. LOREG)

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 9 de la LOREG.

Sin embargo, si se emplea como criterio de clasificación las tipologías enunciadas por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) la JEC se puede considerar como un órgano “independiente de los partidos”, ya que sus miembros son designados por el poder legislativo –los vocales catedráticos- y el poder judicial –los vocales magistrados del Tribunal Supremo-. Además, porque más allá de que el proceso de designación garantice en mayor o menor medida la independencia en la selección de los candidatos (como se verá, a continuación, tanto en el estudio del personal rector judicial como del académico), el alto grado de profesionalidad y cualificación técnica se convierte en una exigencia destacable para poder ser candidato a vocal de la JEC.

El modelo mixto de personal rector no es nuevo ya que se origina tras la aprobación del procedimiento electoral del año 1907⁴¹⁴. En este periodo se comienza con un proceso de modernización que se focaliza en la vertiente intraorganizativa del órgano supremo de la AE. Esta modernización pretendía romper con el modelo gubernativo de personal del periodo anterior, en el que existía un alto grado de politización y vinculación gubernativa, y transformar a la JEC en un órgano “independiente de los partidos”. El cambio hacia un modelo de personal más independiente se inició a través de la incorporación en la presidencia del órgano electoral de un vocal procedente de la esfera judicial, el presidente del Tribunal Supremo, a lo que se le sumó la introducción en el resto de sus vocalías de miembros pertenecientes a distintos órganos profesionales y especializados. Este personal provenía de los sectores corporativistas más relevantes de la época, aunque su perfil profesional también denotaba la posesión de determinados conocimientos políticos, jurídicos, técnicos y sociales (ver Tabla 8.4).

El modelo de personal rector que se inauguró en el año 1907 se perfeccionó y consolidó en el procedimiento electoral de la transición política española (1977). Como se destaca en la Tabla 8.4, el cambio hacia un modelo de personal más independiente y menos politizado se articuló mediante la ampliación de los vocales judiciales de la JEC (se pasó de un vocal a seis). Junto con este incremento del personal rector judicial se produce, también, un aumento considerable del número de vocales expertos y conocedores en las técnicas jurídico-políticas (se pasó de seis a once vocales). Además, como novedad significativa, en las filas de este colectivo especializado y compuesto, hasta el momento, por personal

⁴¹⁴ Ver capítulo 4, “La modernización de la AE española. La transición de una AE Gubernativa a una AE Independiente”.

perteneciente al sector corporativista se incorporó, por primera vez, al personal rector académico, el conformado por catedráticos de universidad especializados en derecho. Este crecimiento desmesurado de los vocales-no judiciales de la Junta adquiere todo su sentido en el contexto social y político de la época. En la transición política española era prioritario la consecución de un modelo organizativo electoral lo más legitimado y consensuado posible, y para ello era necesario dar cabida en la estructura institucional de los órganos electorales decisorios, aquellos que iban a asumir la gestión y el control de las reglas del juego en las primeras elecciones democráticas, a los sectores corporativistas y académicos más representativos y con mayor relevancia política, económica y social. De esta modo, la JEC de la transición política española quedó constituida por diecisiete miembros, más del doble de los vocales que componían este órgano electoral en la etapa anterior (siete miembros).

Tabla 8.4. La modernización de la estructura interna de la JEC (1907-2008)

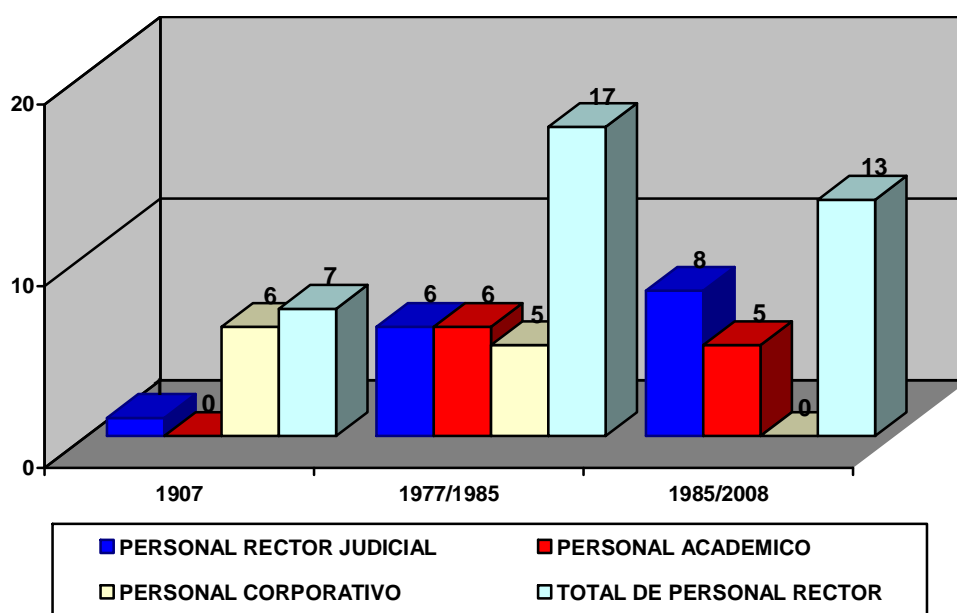
Periodo	Personal judicial	Personal académico y/o corporativista	
1907	1 vocal: – Presidente. Presidente del Tribunal Supremo	6 vocales (personal corporativo): – Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (vicepresidente primero) – Presidente del Instituto de Reformas Sociales(vicepresidente segundo) – Rector de la Universidad Central – Decano del Colegio de Abogados de Madrid – Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia – Director del Instituto Geográfico y Estadístico	
1977-1985	6 vocales: – Presidente. Presidente del Tribunal Supremo – Cinco Magistrados del Tribunal Supremo	11 vocales	5 vocales (personal corporativo): – El Consejero permanente de Estado Mayor más antiguo – Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación – Presidente del Consejo General de la Abogacía – Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales
			6 vocales (personal académico) – Un Catedrático de Derecho de Madrid – Cinco Catedráticos de Derecho o Académicos
1985-2008	8 vocales: – Magistrados del Tribunal Supremo	5 vocales (personal académico): – Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología	

Fuente: elaboración propia.

En la actualidad, la JEC sigue conservando una composición mixta, aunque con algunos matices que la diferencian del periodo anterior. El modelo de personal rector implantado a partir del procedimiento electoral del año 1985, y que perdura hasta nuestros días, mantiene dos de los tres colectivos de personal que constituían la JEC en la transición política española (el personal judicial y el personal académico), y refuerza la independencia e imparcialidad del órgano electoral al suprimir de su estructura al personal corporativista de la etapa anterior (ver Gráfico 8.1). La desaparición de los representantes de los sectores corporativos llevó consigo una disminución del número total de los miembros del órgano

electoral, se pasó de diecisiete vocales en el año 1907 a trece en 1985. Este novedoso modelo de personal apuesta claramente por un sistema mixto en el que se combina una mayoría de miembros judiciales con la inserción de personal procedente del mundo académico, en representación de los partidos, federaciones, coaliciones y asociaciones políticas con representación parlamentaria.

Grafico 8.1. Origen y evolución del modelo de personal rector de la JEC (1907-2008)



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el Gráfico 8.1, el personal rector judicial ha ido creciendo de forma considerable desde el año 1907: un vocal – en el año 1907-; seis vocales – en 1977-; y ocho vocales –en 1985-. En el caso del personal rector académico, los datos del Grafico 8.1 corroboran, a primera vista, la existencia de pocas alteraciones cuantitativas, solo se ha pasado de seis vocales- en el año 1977- a cinco vocales –en el año 1985-. Esta información general de los vocales académicos se puede matizar, si se compara el número global de miembros que componían la JEC en la transición política española, diecisiete vocales, con el personal que constituye al órgano electoral en la actualidad, trece miembros. En este caso, se aprecia como se produce una disminución del número total de efectivos académicos. El cruce de estos nuevos datos permite enunciar que en el modelo de personal vigente se ha producido un leve aumento de la representación del personal rector académico (aproximadamente un 38 por 100 sobre el total) con respecto al periodo anterior (un 35 por 100 sobre el total, en el año 1977).

En definitiva, el modelo mixto de personal rector de la JEC que se origina a partir del año 1985 se apoya en un diseño organizativo donde se prevé un alto grado de

independencia e imparcialidad, al aumentarse no solo los vocales judiciales sino al suprimirse, también, de su dimensión interna al sector corporativista de la transición política española. El fuerte peso del personal rector judicial en la JEC se combina con los representantes de las universidades designados por los partidos políticos con representación parlamentaria, lo que dota al órgano electoral de una mayor perspectiva en su toma de decisiones, ya que los conocimientos técnicos y jurídicos, propios del personal judicial, se complementarán con un enfoque más interdisciplinar, histórico, político, social, económico, etcétera, característico de los politólogos y sociólogos.

En los epígrafes siguientes se analizan las características definitorias de cada una de las tipologías de personal rector que constituyen, en la actualidad, a la JEC. En este recorrido se pondrá el acento en una serie de indicadores básicos (perfil de los candidatos, modelo de designación, duración en el mandato y reelección en el cargo, y estatuto) que permitirán observar y valorar si en la configuración del diseño institucional del órgano supremo de la AE se han reforzado sus garantías de independencia o si por el contrario se detectan todavía resquicios del pasado, que pueden presuponer la existencia ciertos riesgos o peligros de politización y de intervención gubernativa en los cometidos electorales.

8.2. El personal rector judicial de la JEC

Con el apelativo personal rector judicial se hace referencia a ocho de los trece vocales que componen la JEC, en concreto, al personal que proviene del poder judicial: los ocho magistrados del Tribunal Supremo. Este personal se caracteriza por ser el colectivo más numeroso dentro de los miembros que constituyen la JEC (representa aproximadamente el 62 por 100 del total de sus vocales), ya que la otra categoría de personal que conforma al órgano electoral (el personal rector académico) solo cuenta con cinco vocalías. El carácter mayoritario del personal rector judicial en la JEC condujo al Tribunal Constitucional a calificar su composición de “fuertemente judicializada”⁴¹⁵, lo que no convierte a la Junta en un “órgano jurisdiccional ad hoc” ya que su composición se complementa con personal académico designado a propuesta de las entidades políticas con representación parlamentaria (Arnaldo Alcubilla, 2002: 89).

En el modelo actual de JEC, la razón principal de la incorporación mayoritaria de los miembros judiciales al órgano supremo de la AE es romper de una manera fehaciente con las inercias de vinculación gubernamental y de excesiva politización que habían caracterizado a los miembros del órgano electoral en los contextos históricos anteriores. Sin embargo, este carácter mayoritario del personal judicial no se contempló, en un principio, en

⁴¹⁵ STC 197/1988, FJ2.

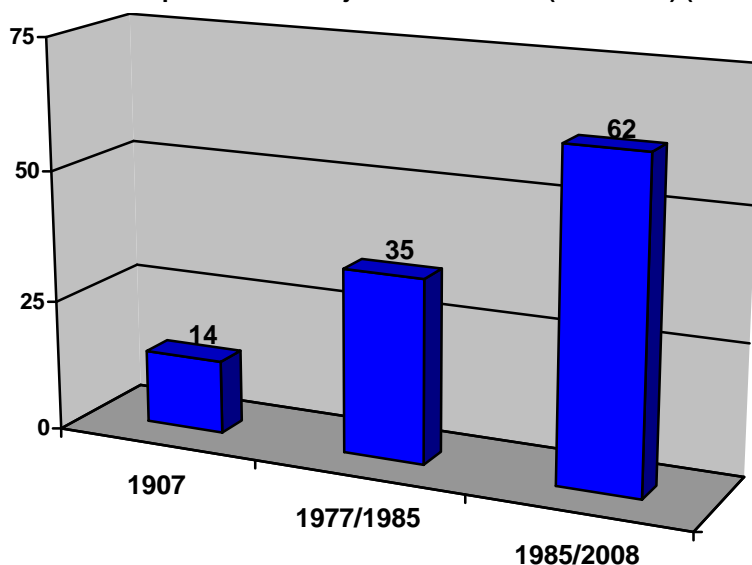
el proyecto inicial de procedimiento electoral⁴¹⁶, en el que se proponía que la JEC estuviera compuesta por seis vocales judiciales. Esta situación se solventó en la sede parlamentaria⁴¹⁷, sobre todo, a raíz de algunas enmiendas planteadas por los grupos parlamentarios (enmienda 464 del grupo parlamentario minoría catalana, y enmiendas 561 y 562 del grupo parlamentario popular). En estas iniciativas parlamentarias se exponía la importancia de reforzar y mejorar la imparcialidad e independencia de la JEC. En términos operativos, la respuesta a estas propuestas parlamentarias se tradujo en un incremento cuantitativo de los vocales judiciales de la Junta al aumentarse su representación de seis a ocho miembros.

El procedimiento electoral de 1985 prosiguió con las tendencias modernizadoras iniciadas a partir del año 1907 en la estructura interna de los órganos electorales, dando un paso crucial, en el camino emprendido, desde entonces, hacia la judicialización de la JEC. En este sentido, se optó por una JEC marcadamente judicial, en la que los magistrados del Tribunal Supremo se convirtieron, por primera vez en la historia de la AE, en el personal mayoritario del órgano electoral.

En el Gráfico 8.2 se puede observar como desde el año en el que data la incorporación de los vocales judiciales a la JEC (1907) ha habido un crecimiento imparable de los representantes de este colectivo en el órgano electoral. Los datos del Gráfico 8.2 corroboran que en el año 1977 la presencia de los vocales judiciales se multiplicó por más del doble, si se compara con el periodo anterior. En el año 1977 la representación del personal rector judicial en el órgano electoral alcanzó un 35 por 100 sobre el total de sus componentes frente al 14 por 100 del año 1907. Esta trayectoria hacia la judicialización del personal rector de la JEC prosiguió su camino y llegó a su culmen máximo en el diseño institucional vigente. En la actualidad, la presencia del sector judicial en el órgano electoral ha llegado a alcanzar aproximadamente un 62 por 100 sobre el total de sus miembros, lo que supone un incremento de casi el doble si se compara con la etapa anterior (35 por 100 en el año 1977), a esta evolución histórica se le suma el hecho de que en la estructura interna del órgano supremo electoral los magistrados del Tribunal Supremo se consolidan, por primera vez, como el sector de personal mayoritario.

⁴¹⁶ Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 120-1, de 15 de octubre de 1984; 120-I-1, de 27 de octubre de 1984 –corrección de error-, y de 120-I-1, de 14 de diciembre de 1984 –corrección de error-).

⁴¹⁷ Informe de la ponencia, BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, número 120-I- 4, de 21 de marzo de 1985.

Gráfico 8.2. Evolución del personal rector judicial de la JEC (1907-2008) (% sobre el total)

Fuente: elaboración propia.

En este nuevo diseño institucional, la superioridad del personal rector judicial no solo se reflejó desde un punto de vista cuantitativo (en lo numérico) sino también cualitativo. A los representantes de este colectivo, no solo se les concedió la presidencia, como iba siendo habitual desde el año 1907, sino también la vicepresidencia del órgano administrativo electoral. El porqué de esta judicialización reside en la independencia propia del magistrado y en el contenido de decisión y juicio, en términos jurídicos, que caracteriza gran parte de los cometidos de la JEC, de ahí que nos encontremos ante un órgano de eminente carácter jurídico, no solo como consecuencia de la obligación de todo órgano público de ajustarse en su actuación al ordenamiento jurídico, sino también por el carácter de sus funciones y por la elevada formación en este terreno de la mayor parte de sus miembros (Cazorla Prieto, 1986:118-119).

Esta primera aproximación general sobre las diversas cuestiones que definen al personal rector judicial de la JEC serán analizadas y debatidas de manera exhaustiva en los epígrafes que aparecen a continuación. Se comienza con el estudio de las características que determinan el perfil de estos vocales; se continua con el modelo de designación aplicado para designar a los candidatos y futuros miembros del órgano electoral; se prosigue con la duración en el mandato de sus componentes y su reelección en el cargo; y se finaliza con un acercamiento a dos de sus figuras más relevantes, el presidente y el vicepresidente. El estudio de estas variables permitirá determinar si la introducción de este colectivo de personal en el órgano supremo de la AE contribuye a garantizar la independencia e imparcialidad tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones.

8.2.1. El perfil del personal rector judicial

El personal rector judicial de la JEC se provee entre miembros procedentes del poder judicial, “el tercero confiable”⁴¹⁸ (Shapiro, 1981:2), lo que otorga al órgano electoral “un perfil inequívocamente judicial” (Fernández Segado, 1986:32). La introducción en el diseño institucional del órgano electoral de unos vocales con perfil marcadamente judicial adquiere todo su sentido, si se tiene en cuenta que este personal se caracteriza por adoptar sus decisiones con racionalidad normativa, “sin sesgos ni autointerés” (Rawls, 1979), y por su aplicación de las reglas del juego de manera neutral, sin discrecionalidades, ni motivaciones de otra índole (personales y/ políticas). En definitiva y de este modo, la JEC apuesta por un colectivo de personal en el que la imparcialidad⁴¹⁹ y la independencia está garantizada, ya que ninguna otra pasión que no sea la aplicación desapasionada de las normas formales, y ningún otro interés que no sea la búsqueda desinteresada de rectitud legal (*legal correctness*), puede llegar a influir en el juicio de los miembros judiciales (Schedler, 2005a:71).

A continuación, se analizan las diferentes características que definen a los miembros del poder judicial en España, con el objeto de determinar cuál es el perfil profesional del personal que ocupa la mayor parte de las vocalías del órgano supremo de la AE.

El poder judicial en España está constituido por magistrados y jueces, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (Canales Aliende, 1991:214), que constituyen un cuerpo profesional⁴²⁰ de funcionarios independientes y separados de cualquier otro (Mosquera 1980: 704). En concreto, la JEC se compone de magistrados del Tribunal Supremo, el “órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”⁴²¹. Los magistrados, a diferencia de los jueces, no forman parte de órganos unipersonales sino de órganos colegiados -tribunales y audiencias- (Alcántara y Martínez, 1997:219).

Los candidatos a vocales judiciales de la JEC deben ser magistrados del Tribunal Supremo, es decir, pertenecen al escalafón superior de la carrera judicial. En el perfil de los magistrados se denota una notable cualificación técnica que se conjuga con un alto nivel conocimientos y bagaje profesional. Como requisito mínimo, este colectivo judicial comparte

⁴¹⁸ En la antigua ley romana para poder llegar a la resolución judicial de un conflicto las partes tenían que ponerse de acuerdo, primero, sobre las reglas que se iba a aplicar, y luego sobre la persona del juez, el tercero confiable que iba a decidir el caso (Shapiro, 1981:2).

⁴¹⁹ La imparcialidad del poder judicial se entiende en el sentido destacado por Schedler: “*la imparcialidad como un modo de resolución de conflictos que toma en cuenta, de manera equitativa, los puntos de vista de todos los involucrados sin favorecer ni discriminar alguna parte ni imponer intereses propios*” (Schedler, 2000: 390). El mismo concepto es utilizado por Santos Pastor (2002) al señalar que la imparcialidad implica independencia frente a las partes en el proceso y trato justo y equitativo.

⁴²⁰ Según Luis Mosquera es importante recordar que: “*en la organización tradicional española han existido, y existen todavía, los denominados Juzgados de paz, que son órganos judiciales unipersonales servidos por Jueces legos, no profesionales, y que, por consiguiente, no son de carrera*” (Mosquera, 1980:705-706).

⁴²¹ Artículo 123.1 de la CE.

un origen académico común: son licenciados en derecho, por lo que su especialidad es jurídica. Junto con estos conocimientos jurídicos de base para ser magistrado del Tribunal Supremo se requiere, también, poseer un bagaje profesional permanente y constatado en el ejercicio de la justicia: bien a través de la inserción en la carrera judicial⁴²² o mediante la consecución de un prestigio profesional asociado al desarrollo del derecho. Por tanto, existen dos vías complementarias para acceder al Tribunal Supremo: a) mediante promoción de magistrados con más de diez años en esta categoría y no menos de veinte en la carrera judicial (el personal que accede por esta vía representa las cuatro quintas partes de su estructura interna); b) por acceso directo, el CGPJ designa a una quinta parte de sus miembros entre abogados y juristas de reconocida competencia con más de veinte años de actividad profesional (Guerra San Martín, 1992:210).

Los magistrados del Tribunal Supremo cuando son nombrados miembros de la JEC compatibilizan sus funciones jurisdiccionales con las llevadas a cabo en el órgano electoral. Esta compatibilidad tiene su base normativa en el propio marco constitucional, en el que se reconoce que los miembros del poder judicial también podrán llevar a cabo otras actividades, las que “expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho”⁴²³. El procedimiento electoral reconoce de manera expresa que los magistrados del Tribunal Supremo forman parte de la JEC, además, entre los cometidos de este personal se encuentra el garantizar un derecho fundamental, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante el ejercicio del sufragio activo y pasivo⁴²⁴. Por otro lado, el poder judicial racionalizó, en un primer momento⁴²⁵, este tipo de situaciones especiales al incluir el cargo de vocal de la JEC, entre las funciones que podían llegar a desempeñar los magistrados fuera de la institución judicial⁴²⁶.

Es importante destacar que la inclusión en las filas del órgano decisorio de la AE de un colectivo de personal con un perfil marcadamente judicial no es fruto de la casualidad, sino que tiene como objetivo principal el dotar al órgano en cuestión de una mayor independencia e imparcialidad. Sobre todo, porque se parte del convencimiento de que el ejercicio de la función jurisdiccional imprime el carácter necesario para que los magistrados

⁴²² Guerra San Martín expone que para acceder a la carrera judicial en España existen dos sistemas de acceso: el sistema tradicional de oposición ante un tribunal plural y pruebas públicas, y el acceso directo por concurso de méritos, llamado “cuarto turno” (Guerra San Martín, 1992: 208).

⁴²³ Artículo 117.4 de la CE.

⁴²⁴ El artículo 23 de la CE dice lo siguiente: 1. “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. 2. “Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

⁴²⁵ En la actualidad, el marco normativo judicial no reconoce de manera expresa esta situación a los magistrados del Tribunal Supremo.

⁴²⁶ “Los Magistrados del Tribunal Supremo sólo podrán desempeñar fuera del mismo las funciones de Presidente del Tribunal de oposiciones a ingreso en la carrera judicial, de miembros de la Junta Electoral Central, de Presidente de la Mutualidad General Judicial y de miembros del órgano o Ente del Ministerio de Justicia destinado a la información y renovación tecnológica de la Administración de Justicia”(artículo 350.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

del Tribunal Supremo aporten a las decisiones de la JEC la imprescindible independencia (Cosculluela Montaner y Muñoz Machado, 1979: 67).

La consecución de la independencia de los miembros del poder judicial es uno de los hitos más relevantes del Estado social y democrático de derecho. Por ello, uno de los máximos triunfos del Estado de derecho ha sido el lograr la independencia en la decisión del juez (Simon, 1985:11). La independencia judicial se convierte, así, en un “elemento fundamental de la vida democrática de todo Estado de derecho” (Chaires Zaragoza, 2004:525). En el mismo sentido, Karl Loewenstein destaca la relevancia de afianzar la independencia y libertad de los miembros del poder judicial de cara a la consolidación del Estado democrático:

“La independencia de los jueces en el ejercicio de sus funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier detentador del poder, constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de Derecho”
(Loewenstein, 1979: 294)

De las premisas anteriores, se deduce que la independencia del poder judicial es “un principio elemental de la sociedad moderna” (Schedler, 2000:390), ya que en las sociedades más evolucionadas, la misión de resolver los conflictos, aplicando reglas jurídicas, se encomienda a unas personas u órganos especiales que constituyen la instancia judicial, es decir, los miembros que componen el poder judicial serían los árbitros encargados de aplicar e interpretar las reglas del juego (De Esteban y González-Trevijano, 1994:636).

El problema surge a la hora de definir que se entiende por independencia. En este caso nos enfrentamos a un término sumamente “complejo y poroso⁴²⁷” (Simon, 1985:10) que puede dar lugar a múltiples interpretaciones. Más allá de las diversas concepciones que puedan plantearse, se emplea como enfoque conceptual la visión mantenida por varios autores contemporáneos (Pizzorusso,1984: 78; Huertas Contreras, 1995: 59; Díez-Picazo, 1991:103; Chaires Zaragoza, 2004: 531) que distinguen entre dos formas de independencia del poder judicial (ver Tabla 8.5): la independencia externa, objetiva o estructural (la autonomía del poder judicial frente a otros poderes) y la independencia interna, subjetiva o funcional (la imparcialidad personal del juez y del magistrado).

⁴²⁷ “Complejo, porque la reivindicación que emana de tal término puede ser interpretada de diferentes maneras. La independencia puede ser considerada como la relación entre jueces y partes o de jueces entre sí. Puede ser descrita, en el sentido tradicional, como el problema de la dependencia de otros poderes estatales (incluyendo a la justicia misma) o, de modo general, como independencia de los personajes de influencia política, con o sin vinculación gubernamental. Finalmente, puede ser enfocada desde la perspectiva del <<forum internum>>, o sea, de la independencia personal del juez” (Simon, 1985:10).

Tabla 8.5. Garantías de independencia del personal del poder judicial en España

Tipo de garantía	Mecanismos
Independencia externa, objetiva o estructural	➤ Principio de exclusividad y unidad jurisdiccional. La función de juzgar se imparte por un solo cuerpo de jueces y magistrados
Independencia interna, subjetiva o funcional	➤ Modelo burocrático de personal ➤ Inamovilidad ➤ Incompatibilidades públicas, privadas y judiciales

Fuente: elaboración propia a partir de Pizzorrusso (1984), Huertas Contreras (1995), Díez-Picazo (1991), Chaires Zaragoza (2004).

En España el aspecto objetivo de la independencia del poder judicial, la ausencia de presiones externas en la estructura organizativa de los tribunales, se ha articulado mediante el reconocimiento del principio de exclusividad y de unidad jurisdiccional. Este principio “viene a significar y a exigir que cualquier posible conflicto que surja en la vida social puede o debe ser solucionado en última instancia por jueces y tribunales independientes predeterminados por la ley, y que la función de juzgar debe impartirse por un solo cuerpo de jueces y magistrados” (Chaires Zaragoza, 2004: 534). Solo de esta forma, se podrán evitar las influencias políticas, gubernamentales, de sectores sociales y/o económicos que pueden llegar a mermar e interferir de manera directa o indirecta en la independencia que debe caracterizar y acompañar al personal judicial en el ejercicio de sus funciones.

Las garantías subjetivas del poder judicial corresponden a un conjunto de mecanismos que permiten que la actuación del juez o magistrado sea lo más imparcial posible, lo más ajustada o apegada a la ley. Algunas de estas garantías suelen ser las siguientes: el sometimiento exclusivo del juez o magistrado a la ley; la implantación de una concepción burocratizada de la función judicial (creación de un propio cuerpo profesional de funcionarios); el reconocimiento de la inamovilidad; y la regulación de un régimen estricto de incompatibilidades.

En primer lugar, la garantía constitucional de independencia de los miembros del poder judicial se ha intentado asegurar en España mediante la constitución de un modelo estrictamente burocrático: “la carrera funcional y la promoción sobre la base de antigüedad” (Alcántara y Martínez, 1997:213). Junto a ello, los miembros del poder judicial deben jurar o prometer salvaguardar el ordenamiento jurídico y administrar recta e imparcialmente la justicia⁴²⁸ no solo en su primer destino cuando toman posesión del cargo sino cada vez que cambian o acceden de categoría en la carrera. En concreto, el personal rector judicial de la Junta se provee entre magistrados del Tribunal Supremo, por lo que pertenecen al nivel profesional más elevado del poder judicial, esta característica contribuye, sin duda, a afianzar su independencia, “pues nadie puede condicionar ya, de forma decisiva,

⁴²⁸ En este sentido, el artículo 318.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial expone lo siguiente: “Los miembros de la carrera judicial prestarán, antes de posesionarse del primer destino, el siguiente juramento o promesa: Juro (o prometo) guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, lealtad a la Corona, administrar recta e imparcialmente justicia y cumplir mis deberes judiciales frente a todos”.

su carrera profesional” (Gálvez Muñoz, 1999:115; Cazorla Prieto, 1986:121; Rallo Lombarte, 1997:249).

En segundo término, los miembros del poder judicial gozan también de inamovilidad en el cargo, este estatus se les reconoce en la propia Constitución española (artículo 117). Por ello, solo pueden ser separados, suspendidos, trasladados o jubilados por las causas tasadas en su propio marco normativo. La inamovilidad judicial aparece así como un presupuesto de la independencia judicial, al cerrarse la posibilidad de que este personal dependa del arbitrio o decisión del Gobierno. Esta garantía de independencia se incorporó, también, como se verá mas adelante, en el estatuto del personal rector de la JEC.

Por último, el régimen de incompatibilidades de los miembros que integran el poder judicial tiene como cometido “asegurar la total independencia de los mismos” (artículo 127.2 de la CE). Se pueden diferenciar tres tipos de incompatibilidades (De Esteban y González-Trevijano, 1994: 655): las públicas, las privadas y las judiciales. Las incompatibilidades públicas prohíben a los miembros de este colectivo realizar actividades políticas y pertenecer a partidos políticos⁴²⁹ y sindicatos mientras se hallen en activo, además de desempeñar cargos o empleos retribuidos por las diferentes administraciones públicas, salvo la docencia e investigación, y la actividad artística o literaria. Las incompatibilidades privadas limitan a este personal el desempeño de un empleo, cargo o profesión de carácter privado o mercantil. En tercer lugar, las incompatibilidades judiciales implican que no pueden pertenecer a una misma Sala magistrados unidos por vínculo matrimonial, situación de hecho o parentesco próximo, ni tampoco desempeñar su cargo en tribunales o juzgados donde ejerzan habitualmente como abogado o procurador familiares próximos⁴³⁰. Al mismo tiempo, el cargo de juez o magistrado es incompatible con cualquier otro empleo en tribunales y juzgados de cualquier orden jurisdiccional y con todo tipo de asesoramiento jurídico, sea o no retribuido.

⁴²⁹ Sobre las incompatibilidades públicas se debe matizar lo siguiente: “En España hay tres asociaciones significativas de jueces y magistrados que representan unos dos mil jueces y magistrados de los cerca de cuatro mil que integran la carrera. Según datos difundidos por el CGPJ en 2006, la asociación más importante es la Asociación Profesional de la Magistratura a la que están asociados el 50,5 por 100 del total de jueces y magistrados afiliados a una asociación y se caracteriza ideológicamente por ser conservadora. Jueces para la Democracia cuenta con el 20,1 por 100 del total y se considera de ideología progresista. Y la asociación Francisco Vitoria que surgió de una corriente más centrista de la Asociación Profesional de la Magistratura, se considera ideológicamente <<moderada>> y tiene el 20,6 por 100. A estas tres asociaciones principales hay que sumar el Foro Independiente, con un 8,1 por 100 de los jueces y magistrados y la Asociación Nacional de Jueces, con un 0,5 por 100. Si bien los jueces y magistrados no pueden ser miembros de partidos políticos ni realizar actividades políticas, lo cierto es que estas asociaciones están claramente ideologizadas y politizadas, tal y como se pone de manifiesto en muchos de los debates políticos que se producen en España” (Uriarte, 2008: 151).

⁴³⁰ “No podrán pertenecer a una misma Sala de Justicia o Audiencia Provincial, Magistrados que estuvieran unidos por vínculo matrimonial o situación de hecho o equivalente o tuvieran parentesco entre sí del segundo grado de consanguinidad o afinidad (...) Tampoco podrán pertenecer a una misma Sala de Gobierno Jueces y Magistrados unidos entre sí por cualquiera de los vínculos a que se refiere el párrafo anterior” (artículo 393 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Otro elemento, en este caso institucional, que permite reforzar tanto la independencia externa como interna de los miembros del poder judicial en España es el órgano de gobierno y administración del poder judicial: el CGPJ. Este órgano, en primer término, es el garante de la autonomía de la estructura judicial (independencia externa u objetiva), e indirectamente, es un mecanismo de apoyo en la independencia personal del juez y del magistrado (independencia subjetiva o interna –imparcialidad-). Así se ha puesto de manifiesto por Mosquera (1980):

“La finalidad del Consejo, el cual encuentra su exclusiva justificación en la necesidad de garantizar la independencia institucional del Poder Judicial respecto al Ejecutivo, como instrumento, a su vez, para garantizar la independencia de cada Juez o Magistrado, a la que hay que considerar como uno de los derechos políticos fundamentales del ciudadano”
(Mosquera, 1980: 707)

Una última característica que define el perfil de los posibles candidatos a personal rector judicial es la que se refiere a su situación administrativa⁴³¹. A diferencia de lo que ocurre con el personal rector académico, cualquier magistrado del Tribunal Supremo más allá de su situación administrativa, en principio, podría ser elegido personal de la Junta. Sin embargo, si se entiende que la filosofía que impregna el marco electoral originado en el año 1985 es la implantación de una estructura judicializada sería más lógico inclinarse “hacia la opinión de que lo que se pretende es incorporar a la Junta los vocales que en ese preciso momento hacen de la independencia su juicio y del criterio imparcial su profesión y consagración diaria, lo que excluye a los que nos estén en situación de activos” (Cazorla Prieto, 1986:120). Además, Martínez Ruano utiliza otro argumento destacable para justificar el porqué el procedimiento electoral no exige expresamente a los magistrados del Tribunal Supremo que estén en activo, en el que destaca que la condición de magistrado no se configura como categoría administrativa sino como una categoría profesional y que, por tanto, solo se puede ostentar esta condición mediante el desempeño del puesto de trabajo:

“La Ley Orgánica del Poder Judicial no configura la condición de magistrado del Tribunal Supremo como una categoría administrativa, ya que a diferencia de la normativa anterior, la regula como una categoría profesional. De tal modo que cuando se deja de servirlo, se pierde la plaza o puesto y, por tanto, la condición. No es posible, pues, ostentar, pues la condición de magistrado del Tribunal Supremo más que en el desempeño de tal puesto de trabajo. El cambio a una situación administrativa distinta, que no sea la de servicios especiales, supone la pérdida de la condición”
(Martínez Ruano, 2003:151)

A lo largo de este apartado se ha podido apreciar como el perfil de los magistrados del Tribunal Supremo, los posibles y futuros miembros de la JEC, se adecua y ajusta bastante a las exigencias y necesidades que se deben cubrir en el órgano supremo electoral. Es vital para el funcionamiento del sistema político democrático-representativo que el personal que componga al órgano encargado de regir y controlar las convocatorias y

⁴³¹ En los debates parlamentarios que dieron lugar a la aprobación del marco electoral vigente el diputado Santiago Carrillo Solares propuso que los magistrados del Tribunal Supremo para poder ser designados como miembros de la Junta debían encontrarse en situación de servicio activo en la fecha de celebración del sorteo. Sin embargo, esta iniciativa no llegó a prosperar (Entrena Cuesta, 1986:258).

posibles controversias electorales tenga un perfil idóneo. En este sentido, la independencia e imparcialidad de los integrantes del poder judicial se considera una garantía estimable de cara a que los criterios que motiven sus decisiones y actuaciones sean los mismos que guían sus actividades judiciales, es decir, la racionalidad normativa. Por ello, la incorporación de los magistrados del Tribunal Supremo al órgano electoral, desde sus orígenes en el año 1907, jamás ha planteado ningún tipo de debate teórico, sobre todo, porque se parte de un entendimiento y convencimiento común de que el perfil profesional de este colectivo es garantía suficiente para asegurar su desvinculación organizativa y funcional con el ámbito político y/o partidista en el que se desenvuelven los intereses electorales.

8.2.2. El modelo de designación del personal rector judicial

El procedimiento electoral español define los indicadores básicos para designar al personal rector judicial de la JEC (ver Tabla 8.6): el órgano encargado de la designación (CGPJ), el perfil de los candidatos (magistrados del Tribunal Supremo), la fórmula electoral (el sorteo), y el plazo oficial en el que se lleva a cabo la elección (entre los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados).

Tabla 8.6. El procedimiento de designación del personal rector judicial

Quien designa	Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)
Candidatos	Magistrados del Tribunal Supremo
Fórmula electoral	Sorteo
Cuando	90 días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 9.1.a) de la LOREG.

A continuación, se procede al estudio del modelo de designación del personal rector judicial de la JEC, ampliando y matizando las particularidades que determinan este proceso y, sobre todo, dando una visión lo más completa posible de su articulación en la práctica. La exposición se inicia con un análisis organizativo y funcional del órgano encargado de asumir la gestión de la designación de los vocales judiciales del órgano supremo electoral, para pasar después a examinar la fórmula electoral que se emplea para seleccionar a los candidatos y futuros miembros de la JEC.

A) El papel del CGPJ como órgano de selección del personal rector judicial

El CGPJ es el órgano encargado de designar a ocho de los trece vocales que conforman la JEC, al denominado personal rector judicial.

En España se ha optado, al igual que en la mayor parte de los países europeos en los que la justicia se administra por jueces y magistrados profesionales integrados en la carrera judicial, por un modelo de gobierno del poder judicial claramente institucional. El “modelo institucional” se origina por primera vez en Francia en el año 1946 y se distingue

por encomendar el gobierno y la gestión del poder judicial a órganos creados *ex proceso* para desempeñar este cometido (Murillo de la Cueva, 1995:176).

El CGPJ es el órgano constitucional⁴³² de gobierno y administración del poder judicial en España. Su modelo organizativo se inspira en las “instituciones similares del constitucionalismo europeo contemporáneo y en particular de los Consejos Superiores de la Magistratura⁴³³ de Italia y en menor medida de Francia”. El CGPJ se caracteriza por ser un órgano de carácter colegiado, situado fuera de la esfera del ejecutivo, que se crea *ex novo* con una misión “no jurisdiccional, sino de representación y gobierno del poder judicial, haciendo posible, junto con lo anterior, la independencia de este último frente a los otros poderes del Estado” (Canales Aliende, 1991:216). La finalidad principal del órgano de gobierno y administración del poder judicial es la gestión y la articulación de “los instrumentos necesarios para resolver, de acuerdo con la Constitución y la ley, cuanto afecta al estatuto de los jueces y magistrados” (Murillo de la Cueva, 1995:185). En concreto, sus funciones más destacables son, entre otras, la selección y el nombramiento de los jueces y magistrados; el control de su formación; la supervisión de su sistema de carrera; la administración del régimen disciplinario de los mismos; y la preparación y la gestión del presupuesto para la justicia (Villoria, 2002).

El procedimiento electoral de 1985 atribuye, por primera vez, al órgano rector y supremo del poder judicial la función de designar a los magistrados del Tribunal Supremo de la JEC⁴³⁴. Sin embargo, ni en el marco electoral, ni en la propia estructura organizativa y funcional del CGPJ se ha hecho ninguna referencia explícita al órgano que asume y ejerce esta actividad electiva dentro de la propia institución judicial. El encaje organizativo del procedimiento de designación de los vocales judiciales en la sede judicial ha consolidado en la práctica la costumbre de que sea el pleno del CGPJ el que lleve a cabo la selección del personal rector judicial de la JEC⁴³⁵.

El pleno es el órgano de decisión y deliberación del CGPJ y se compone del presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y veinte miembros designados por las Cortes Generales y nombrados por el rey por un periodo de cinco años (artículo 122.3 de la

⁴³² El CGPJ fue creado por el artículo 122 de la CE de 1978. “*Si bien cabe registrar un precedente en la Junta Organizadora del Poder Judicial, órgano diseñado por Primo de Rivera mediante el Real Decreto de 20 de octubre de 1923*” (Alcántara y Martínez, 1997: 214).

⁴³³ En la mayor parte de los países europeos la denominación que se le ha atribuido al órgano encargado de la función de gobierno sobre el poder judicial ha sido: Consejo de la Magistratura. Este término fue introducido en el año 1907 por el ministro y prestigioso administrativista italiano Vittorio Emanuele Orlando (Mosquera, 1980:696).

⁴³⁴ Aunque esta competencia no se refleja de manera específica en su contenido funcional, sí puede quedar integrada en una cláusula abierta que cierra su conjunto de competencias. En esta cláusula se le otorga al órgano supremo judicial todas “*aquellas otras competencias que le atribuyan las leyes*” (ver artículo 107 de la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificada por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, y la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio).

⁴³⁵ En el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se enumeran las atribuciones del Pleno del Poder Judicial, y en su último apartado se señala lo siguiente: “*cualesquiera otras funciones que correspondan al Consejo General del Poder Judicial y no se hallen expresamente atribuidas a otros órganos del mismo*”.

CE). De su estructura interna se deduce que el pleno se caracteriza por ser un órgano colegiado, pero además entre sus múltiples competencias se contempla la de adoptar por mayoría todas y cuantas decisiones sean necesarias para gestionar de una manera eficaz y eficiente al personal que presta sus servicios en el poder judicial contribuyendo, así, a afianzar su independencia. Por ello, en vistas de conseguir una mayor legitimidad e independencia en el modelo de designación del personal rector judicial, se entiende que es del todo conveniente que esta competencia sea asumida, como sucede en la práctica, por el órgano decisorio y colegiado del CGPJ. Hay autores que no se muestran favorables a que sea el pleno el que ejerza esta actividad electiva y abogan por que se conserve el sistema de designación que se preveía en el procedimiento electoral inaugurado en la transición política española. La razón de esta posición se debe a que consideran que la inclusión del pleno no es un requisito imprescindible, “pues bastaría que lo hiciera el presidente del CGPJ y el secretario que da fe del acto, previa convocatoria de los integrantes, de aquellos que quisieran asistir, al objeto de evitar suspicacias” (Cazorla Prieto, 1986: 119; Martínez Ruano, 2003: 150).

En resumen, el órgano de gobierno y representación del poder judicial, el CGPJ, a través de uno de los órganos que conforman su estructura organizativa, el pleno, se convierte en la institución encargada de designar al personal rector judicial de la JEC, los ocho magistrados del Tribunal Supremo.

B) El sorteo como fórmula de designación del personal rector judicial

La fórmula de designación utilizada por el pleno del CGPJ para designar al personal rector judicial de la JEC es el sorteo o la insaculación.

La introducción de este mecanismo en el sistema de selección de los vocales judiciales del órgano supremo electoral tiene su origen en las iniciativas parlamentarias que acompañaron la aprobación del procedimiento electoral vigente. El proyecto electoral concretaba varios de los asuntos más relevantes del modelo de designación del personal rector judicial, entre otros, quienes podían ser los candidatos, cuál era el plazo de la elección y a qué órgano le competía realizar la designación. Sin embargo, en este marco general se vislumbraba un vacío importante, ya que no preveía la fórmula electoral que se debía utilizar para seleccionar a los vocales judiciales. Este déficit fue cubierto mediante varias propuestas presentadas por los grupos parlamentarios. En concreto, los grupos parlamentarios popular (enmienda 562) y mixto (enmienda 380) plantearon que se acuñara el sorteo como sistema electoral (Entrena Cuesta, 1986: 292 y 336). La incorporación de esta pieza clave contribuyó a la institucionalización del mecanismo electivo que se aplicaba en el procedimiento electoral de 1977 y reforzó, también, la objetividad en el sistema de selección de los candidatos y futuros miembros de la JEC.

El sorteo permite garantizar la objetividad, la imparcialidad y, en consecuencia, la neutralidad política en el modelo de designación del personal rector judicial de la JEC en varios sentidos. Por un lado, con el sorteo se supera cualquier sombra de influencia partidista que puede suscitar en algunos sectores académicos la elección de estos vocales por parte de un CGPJ elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado (Gálvez Muñoz, 1999: 104); y por otro, el sorteo es el procedimiento democrático más antiguo para la provisión de los cargos públicos, el sistema acuñado por la democracia ateniense, por lo que la utilización de este mecanismo electoral contrarresta aquellos recelos que se pueden suscitar tras la utilización de cualquier otro tipo de método (Delgado-Iribarren, 2001: 82).

Sobre el órgano competente para realizar el sorteo, ya se ha destacado, con anterioridad, que es una competencia que asume el pleno del CGPJ, sin embargo, lo que no contempla el procedimiento electoral “es que se rodee esa insaculación de un carácter público externo al propio órgano constitucional judicial” (Cazorla Prieto, 1986: 119). Este hecho disminuye el grado de transparencia en la selección del personal rector judicial de la JEC. Por ello, una medida de mejora podría ser mantener cierto nivel de publicidad en las sesiones donde se producen este tipo de nombramientos tan relevantes para el buen funcionamiento del sistema político democrático. En este sentido, se seguiría el ejemplo de los que ocurre en la actualidad con la selección de los candidatos a personal rector académico, donde sus comparecencias se hacen públicas. La mayor transparencia en el sistema de selección redundaría, sin duda, a afianzar, más si cabe, el aura de independencia e imparcialidad que rodea a los miembros procedentes del poder judicial.

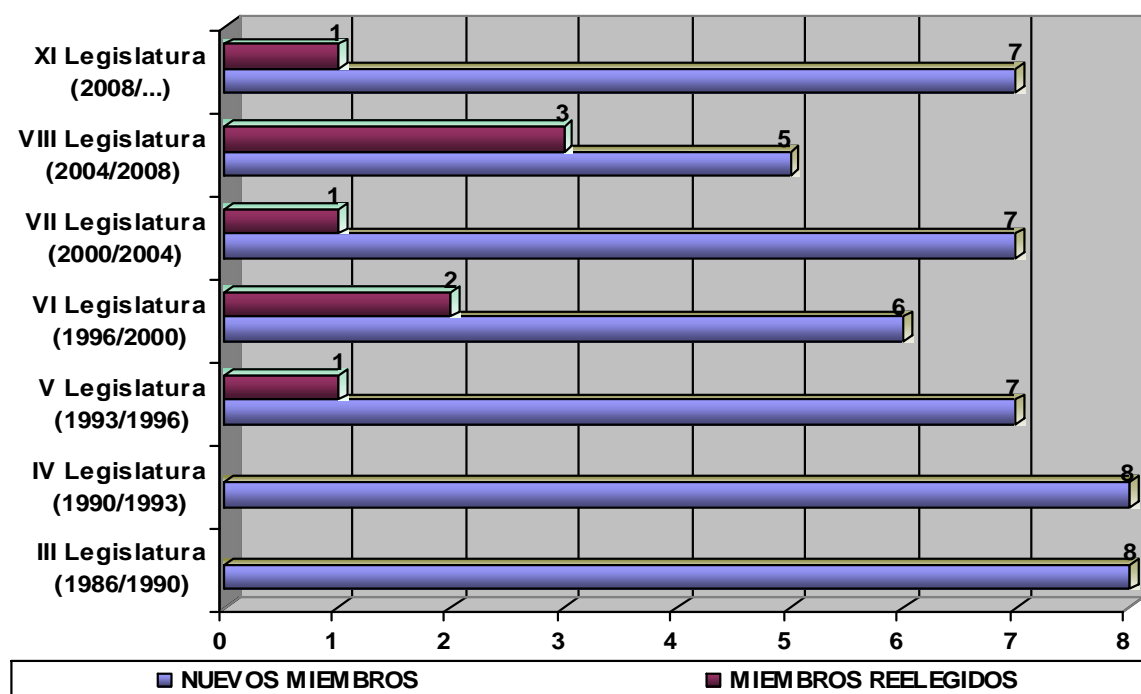
8.2.3. La duración en el mandato y la reelección en el cargo del personal rector judicial

El personal rector judicial de la JEC es elegido por el CGPJ mediante sorteo entre los magistrados del Tribunal Supremo en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. En el supuesto de que los vocales judiciales del órgano supremo de la AE no hayan resultado elegidos en el plazo fijado, el procedimiento electoral contempla, como fórmula de corrección, la figura de la “prorrogatio”. Esta figura implica que el personal rector judicial debe permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos miembros de la JEC. En términos generales, la duración en el cargo del personal rector judicial en el órgano electoral suele expirar una vez haya concluido el ciclo político, es decir, la estructura interna del órgano supremo de la AE se renueva al inicio de cada legislatura parlamentaria, cada cuatro años o tras la disolución del Congreso de los Diputados.

El procedimiento electoral vigente reconoce de manera indirecta la reelección de los vocales judiciales de la JEC, ya que no manifiesta ningún tipo de limitación en la duración

continuada en el mandato de los vocales que componen el órgano electoral. Por ello, aquellos magistrados del Tribunal Supremo que hayan entrado de nuevo en la terna del sorteo podrán volver a renovar sus cargos cuantas veces sean designados miembros del órgano electoral, con independencia de que la JEC tenga que volver a constituirse formalmente tras la finalización de cada legislatura.

Gráfico 8.3. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales judiciales de la JEC (1986-2008)



Fuente: elaboración propia.

En el Gráfico 8.3 se puede observar como el azar ha contribuido a que se produzcan varias reelecciones en los vocales judiciales a partir de la quinta legislatura, aunque se distinguen dos periodos en los que la continuidad en el mandato se da con una mayor intensidad. Como ejemplo de máxima reelección se encuentra la octava legislatura en la que tres de los ocho componentes del órgano electoral volvieron a ser designados como miembros de la JEC; y la sexta, en la que dos magistrados del Tribunal Supremo renovaron sus mandatos en el órgano electoral. En este último caso, hay que matizar que en la sexta legislatura uno de los vocales que renuevan su mandato fue designado en el año 1999⁴³⁶ en sustitución de uno de los magistrados del órgano electoral, por lo que su incorporación se produce casi al final de la legislatura que se encontraba en curso. En el resto de las legislaturas en las que se ha detectado alguna reelección (la quinta, la octava y la novena

⁴³⁶ Véase el RD 662/1999, de 22 de abril, por el que se nombra vocal de la JEC al magistrado del Tribunal Supremo Mariano Baena del Alcazar.

legislatura) esta solo se manifestó en uno de los ocho vocales judiciales que constituían la JEC. Para concluir solo destacar que dentro del personal rector judicial el vocal que ha conservado durante un periodo de tiempo más largo su cargo en el órgano supremo de la AE ha sido Baena del Alcazar. Este vocal judicial fue elegido por primera vez miembro de la Junta en la quinta legislatura, en la sexta volvió a ser designado para sustituir a uno de los vocales que conformaban la estructura inicial del órgano electoral y en la octava legislatura fue reelegido de nuevo, no solo como miembro del órgano supremo electoral, sino también como vicepresidente del mismo.

8.2.4. El presidente y el vicepresidente de la JEC

El presidente y vicepresidente de la JEC son dos figuras que se proveen entre los miembros que conforman al personal rector judicial de este órgano electoral. Por ello, los ocho magistrados del Tribunal Supremo son los únicos candidatos a la presidencia y vicepresidencia del órgano supremo de la AE, lo que restringe la posibilidad de acceso a estos cargos del resto de los vocales que componen la Junta, el personal rector académico.

El que la presidencia y vicepresidencia de la JEC se cubra entre el personal procedente del poder judicial, los magistrados del Tribunal Supremo, denota, una vez más, que en el diseño institucional del órgano supremo de la AE se ha apostado por una estructura interna claramente judicializada. De este modo, la independencia e imparcialidad en la vertiente intraorganizativa de la Junta queda garantizada no solo mediante la representación mayoritaria de los vocales judiciales, la supremacía cuantitativa, sino también al atribuirles a los miembros de este colectivo la presidencia y la vicepresidencia del órgano electoral. Este diseño organizativo destacadamente judicializado pretende, en la medida de lo posible, garantizar que las decisiones que se adopten por los vocales de la JEC se desarrollen sin presiones externas de ningún tipo, con imparcialidad y neutralidad política, con la misma libertad de actuación que se espera de los miembros del poder judicial.

La elección del presidente y vicepresidente de la JEC se realiza en la sesión constitutiva del órgano electoral, que se celebra a convocatoria del Secretario. En esta sesión, el Secretario de la JEC procede a la lectura de las normas referentes al acto. A continuación se comienza con la elección, primero del presidente, y después, del vicepresidente. En ambos casos, los trece miembros de la Junta participan en la votación ejerciendo su derecho al sufragio en secreto⁴³⁷, por lo que se utiliza, para ello, el sistema de papeletas. El presidente y vicepresidente se designan por mayoría, por lo que en caso de empate se repite la elección cuántas veces sea necesario. Si se da la circunstancia remota de que algún elegido renuncia a su cargo se procede de nuevo a la elección siguiendo el

⁴³⁷ Véase, entre otros, el Acuerdo de la JEC de 22 de julio de 1997.

mismo procedimiento expuesto⁴³⁸, aunque esta renuncia no lleva consigo la pérdida de la condición de vocal⁴³⁹. La JEC queda definitivamente constituida cuando el presidente y vicepresidente electos, tras su proclamación, toman posesión de sus cargos⁴⁴⁰.

A) El presidente de la JEC

El presidente del órgano supremo de la AE desarrolla sus actividades a lo largo de todo el proceso electoral, desde la convocatoria de las elecciones hasta la proclamación de electos y, en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos, incluido el recurso o los recursos de amparo a los que haya dado lugar el proceso electoral⁴⁴¹.

En concreto, corresponde al presidente llevar a cabo, entre otras, las tareas siguientes: la representación institucional de la JEC; la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias (a instancia de dos vocales) del órgano administrativo electoral; la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros de la Junta, siempre y cuando hayan sido formuladas con suficiente antelación; la presidencia de las sesiones del órgano colegiado; el papel de moderador en el desarrollo de los debates; la autoridad de suspender las sesiones de la Junta por causas justificadas; el dirimir con su voto los empates (voto de calidad), a efectos de poder adoptar acuerdos; la revisión de las actas y de las certificaciones de los acuerdos adoptados por el órgano administrativo electoral.

En el año 1991 se introdujeron algunas novedades en el procedimiento electoral inaugurado en 1985. El cambio afectó principalmente a la cúspide de la AE. En este sentido, no solo se ampliaron las competencias de la JEC, sino que, además, se fortaleció la permanencia de su estructura a través de la figura de su presidente. La reforma intentó aumentar la operatividad del órgano electoral concediéndole al presidente de la Junta la dedicación exclusiva durante los procesos electorales. Sin embargo, la exclusividad del presidente fue calificada como insuficiente por algunos grupos parlamentarios, sobre todo, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la complejidad y celeridad de las actividades que acompañaban la puesta en marcha de cada proceso electoral demandaba un mayor número de medios personales, sobre todo, en los periodos de celebración de elecciones. Por otro lado, porque la concentración en un solo puesto de todas las funciones electorales podía dar lugar a que fluyeran ciertos personalismos⁴⁴². Las voces críticas no

⁴³⁸ Acuerdo de la JEC de 27 de abril de 1999.

⁴³⁹ Acuerdo de la JEC de 29 de enero de 2004.

⁴⁴⁰ Entre otros, Acuerdos de la JEC de 21 de octubre de 1985, de 12 de enero de 1987 y de 22 de julio de 1997.

⁴⁴¹ Artículo 9.5 de la LOREG. El apartado quinto del artículo 9 fue añadido por la *Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo*.

⁴⁴² En la misma línea, el diputado del grupo parlamentario CDS, Souta Bouza, destacó en la Comisión Constitucional lo siguiente: *“Consideramos que la dedicación exclusiva del Presidente tan solo resulta insuficiente por dos razones. Primero, porque la dedicación de un solo órgano unipersonal a estas tareas*

solo se contentaban con la exclusividad del presidente, sino que su solicitud iba más allá, pretendían que se le concediera al Secretario de la JEC una semipermanencia en el órgano electoral. En este sentido, se manifestó el representante del grupo parlamentario CDS, el diputado Souto Bouza, en la sede parlamentaria:

“El proyecto de ley (...), ha pretendido fortalecer la administración electoral, dotándola para ello de mayores recursos personales y humanos, y en este sentido se ha adjudicado la situación de dedicación exclusiva al Presidente de las Juntas Electorales. Nosotros consideramos que, para completar este fortalecimiento y esta dedicación de Presidente de la Junta Electoral, sería oportuno que también se concediera esa situación al Secretario de la Junta Electoral, primero para crear un cuerpo más amplio, dentro de la propia Junta, de personas dedicadas a estas tareas, y en segundo lugar para evitar el personalismo que pudiera derivarse de la concentración de todas las funciones en una persona que, por su dedicación exclusiva, podría monopolizar la actuación de la administración electoral”

(Souto Bouza, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión, DSCD, 14 de febrero de 1991, número 88, p. 6063)

La iniciativa del grupo parlamentario CDS no llegó a cuajar, por lo que solo se mantuvo la dedicación exclusiva del presidente de la JEC. Las razones utilizadas para desestimar la petición destacaban que el Secretario de la JEC era a la vez el Secretario del Congreso de los Diputados, por lo que teniendo en cuenta que las elecciones eran periódicas y no permanentes no tenía sentido dotar de dedicación exclusiva a esta figura:

“(...) el Secretario de la Junta Electoral Central es el Secretario de esta Cámara. No parece lógico que durante dos meses cada año prácticamente, que celebremos elecciones, tenga que dedicarse exclusivamente a la Junta Electoral Central, siendo, además, ésta la sede de la Junta Electoral Central. Creemos que con el conjunto de medios puede compatibilizarse perfectamente, y que es suficiente la dedicación exclusiva del presidente de las juntas electorales”

(Marcel Morera, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión, DSCD, 14 de febrero de 1991, número 88, pp. 4354-4355)

La exclusividad del presidente de la JEC se ha interpretado como una dedicación preferente y permanente a las tareas de la Junta⁴⁴³, es decir, como una dedicación de exclusividad relativa. Un claro ejemplo de ello, es que los distintos presidentes del órgano electoral “no se han visto obligados a cesar temporalmente en el ejercicio de su actividad jurisdiccional, criterio éste que, sin merma de la eficacia de la Junta, permite limitar las disfunciones que puedan producirse en su actuación como magistrados del Tribunal Supremo, y que se ve facilitado, por lo demás, por el carácter colegiado de este último órgano” (Pascua Mateo, 2007:87).

B) El vicepresidente de la JEC

Si bien el otorgar la presidencia de la JEC al personal rector judicial no suscitó, en su momento, ninguna opinión contraria, ya que respondía a una inercia consolidada desde la

resultaría obviamente insuficiente para atender adecuadamente la complejidad de que se presentan ante la Junta Electoral. También por una razón de personalismos, dentro de la propia Junta Electoral. Convendría la existencia de dos órganos dedicados exclusivamente a esta tarea para evitar que uno solo se convierta prácticamente en el único órgano que actúe y que los demás tengan una misión de colaboración puramente ocasional” (Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203, p. 6063).

⁴⁴³ Acuerdos de la JEC de 28 de abril de 1993, de 30 de mayo de 1994 y de 2 de octubre de 1995.

incorporación de este colectivo al órgano supremo de la AE en el año 1907, la creación de una vicepresidencia y la concesión de esta a los vocales judiciales no estuvo libre de polémica.

Al igual que el presidente, el vicepresidente se elige por todos los miembros de la Junta con derecho a voto, entre el personal de procedencia judicial. El otorgar esta figura a los magistrados del Tribunal Supremo ha llevado consigo numerosas críticas, sobre todo, porque se considera que si lo que se pretendía era fortalecer el componente judicial de la JEC, esta finalidad ya quedaba suficientemente saldada a través de la superioridad numérica de este colectivo, y con la adjudicación de la presidencia a esta tipología de personal.

Los autores que su muestran contrarios a la judicialización de la vicepresidencia del órgano supremo electoral proponen que esta figura se cubra entre el personal rector académico, ya que no hay razón de peso, como expone Cazorla Prieto (1986: 126), para priorizar en el ejercicio de esta función a un colectivo de personal con respecto a otro:

“No hay razón para consagrar hasta tal punto la decantación entre unos vocales –judiciales- que tienen capacidad para ser elegidos Presidente y Vicepresidente y otros –los universitarios- que no”

(Cazorla Prieto, 1986: 126)

En el mismo sentido se ha pronunciado Arnaldo Alcubilla (2002:95) al manifestar que el otorgar la vicepresidencia de la JEC a personal rector académico (no al judicial) sería una manera idónea de propiciar la integración de estos vocales, que son minoría, en la dirección del órgano supremo de la AE:

“El artículo 9.4 de la LOREG impide que el Vicepresidente de la Junta Electoral Central –figura que habría de preverse asimismo para las Juntas Electorales subordinadas a ésta- pueda ser designado de entre los vocales designados a propuesta conjunta de las entidades políticas con representación parlamentaria, pues exige que lo sea entre los vocales judiciales. La supresión de dicha prohibición constituiría un elemento que propiciaría una más idónea integración de dichos vocales, que son una minoría dentro del órgano superior de la AE, en la dirección de la Junta Electoral Central”

(Arnaldo Alcubilla, 2002:95)

Al vicepresidente de la JEC no solo le corresponden las funciones propias de su condición de vocal en el órgano colegiado electoral (asistencia obligatoria a las reuniones, etcétera), sino también las actividades siguientes: la sustitución o suplencia del presidente en los casos de ausencia justificada, enfermedad o fallecimiento, presidiendo la reunión, representando al órgano, ejecutando los acuerdos adoptados y ejerciendo todas las funciones que a aquél le correspondan⁴⁴⁴. La única salvedad está relacionada con la convocatoria de las sesiones de la Junta, en cuyo caso, es el Secretario del Congreso de los Diputados, el Secretario de la Junta, el que asume esta competencia⁴⁴⁵. En el caso remoto de que el vicepresidente tampoco pudiera acudir a la reunión de la JEC, el presidente es

⁴⁴⁴ Acuerdo de la JEC de 25 de mayo de 1990.

⁴⁴⁵ Acuerdo de la JEC de 30 de abril de 1996.

sustituido por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden⁴⁴⁶.

A lo largo de este epígrafe se ha podido comprobar como el personal rector judicial tiene un peso importante en la estructura interna del órgano supremo de la AE, no solo a través de su representación mayoritaria, sino también mediante el desempeño de la presidencia y vicepresidencia de la JEC. Estos datos corroboran que en el modelo intraorganizativo del órgano electoral existe un claro predominio del elemento judicial. El cometido de dotar al órgano electoral de esta alta representatividad judicial no es otro que el garantizar que el personal que conforma el órgano electoral posea un perfil adecuado, ya que, así, podrá ejercer sus importantes actividades de dirección y supervisión del proceso electoral con la máxima imparcialidad, independencia y neutralidad política, adjetivos que siempre han ido asociados a los miembros procedentes del poder judicial.

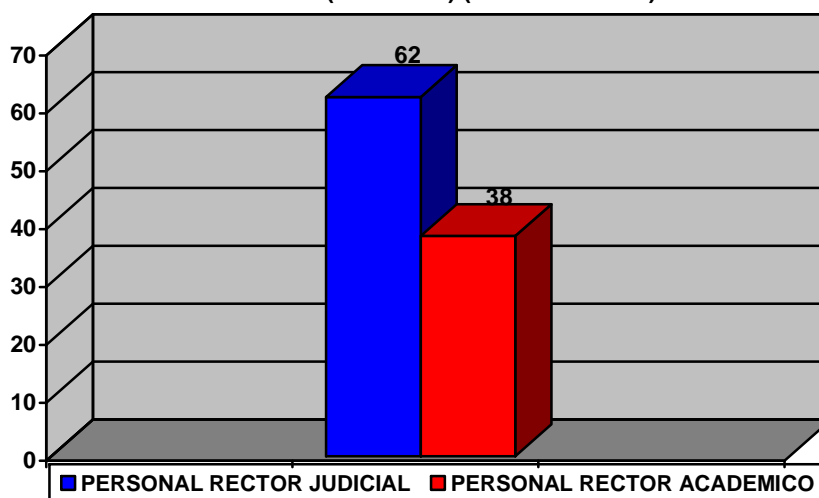
8.3. El personal rector académico de la JEC

El otro colectivo de personal que conforma el órgano supremo de la AE es el personal rector académico. A diferencia del personal rector judicial, esta tipología de personal no procede de las instancias judiciales. Estos vocales provienen del mundo académico, de las universidades, y su selección corre a cargo del poder legislativo. En concreto, la presentación de las candidaturas de los futuros miembros de la JEC es una función que compete a los partidos, las federaciones, las coaliciones o las agrupaciones de electores que cuentan con representación en el Congreso de los Diputados.

El personal rector académico se compone de cinco vocales catedráticos de derecho y/o de ciencias políticas y sociología, en activo. Este sería el colectivo menos numeroso de las dos tipologías de personal que constituyen la JEC. En el Gráfico 8.4 se detecta como los vocales académicos ostentan una representación minoritaria en el órgano colegiado electoral, entorno al 38 por 100 sobre el total de sus miembros, sobre todo, si se compara con el carácter mayoritario del personal rector judicial (el 62 por 100 de las vocalías de la JEC).

⁴⁴⁶ Acuerdo de la JEC del 25 de mayo de 1990.

Gráfico 8.4. Análisis comparativo de la representación de los tipos de personal rector en la JEC (1985-2008) (% sobre el total)



Fuente: elaboración propia.

La representación minoritaria del personal rector académico se intentó paliar, aunque sin éxito, en los debates parlamentarios que dieron contenido al procedimiento electoral vigente. El incremento del personal académico tenía por finalidad “el respetar mejor la proporcionalidad del arco parlamentario y permitir una mayor y más adecuada presencia de los grupos parlamentarios, independientemente de cuáles fueran estos en cada legislatura”⁴⁴⁷:

“La razón de la ampliación no es otra –y no lo oculto- (...) que el acuerdo entre los Grupos de la Cámara sea más factible a la hora de señalar el número de catedráticos de Derecho que van a formar parte como vocales de la Junta Electoral Central, con los que pasarían del cinco a siete, ya que, de lo contrario, puede suponer la exclusión de algún Grupo Parlamentario de ese consenso”.

(Vizcaya Retena, Grupo Parlamentario Vasco, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional, DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, p. 9131)

Las propuestas de ampliación del personal rector académico no se plasmaron en la configuración final de la JEC. La participación minoritaria de los vocales académicos se sustentaba en dos argumentos interrelacionados. La primera razón se apoyaba en la filosofía que impregnaba el proyecto electoral, la implantación de un modelo interno o diseño institucional marcadamente judicial. En base a esta premisa cualquier incremento del personal académico debía repercutir, también, en un aumento de los vocales judiciales, lo que desvirtuaba la propia naturaleza del órgano electoral al convertirlo en una “asamblea legislativa”. En segundo lugar, si las propuestas de incremento del personal rector

⁴⁴⁷ Así se pronunció Vizcaya Retena (Grupo Parlamentario Vasco) en la Comisión Constitucional. La propuesta del diputado Vizcaya Retena fue también apoyada por López de Lerma i López (Grupo Parlamentario Minoría Catalana) al señalar lo siguiente: “Estaríamos satisfechos también si fuera aceptada la propuesta hecha por el Grupo Parlamentario Vasco de aumentar a siete los Vocales Catedráticos de Derecho en activo que designe el Congreso de los Diputados para integrarse en la Junta Electoral Central” (DSCD, 26 de marzo de 1985, número 286, p. 8932).

académico giraban en torno a la idea de lograr una mayor representación de los grupos parlamentarios en el sistema de designación, su aumento también carecía de sentido, ya que los candidatos elegidos no era “representantes del grupo, sino personas de reconocido prestigio dentro de su profesión” y, por tanto, el acuerdo siempre podía ser posible al seleccionar a personas que podían gozar de la confianza de la mayoría de los grupos de la Cámara⁴⁴⁸.

Este apartado tiene por objeto el adentrarse en las características que configuran al personal académico de la JEC. En primer lugar, se aborda el perfil profesional de este colectivo; a continuación, su complejo modelo de designación; y para concluir la duración en el mandato de sus miembros y su reelección en el cargo. El resultado del análisis de estas variables permitirá saber cuál es el grado de independencia de los vocales académicos del órgano supremo de la AE con respecto al poder político, y detectar las disfunciones que se pueden llegar a existir en su diseño institucional. Sobre todo, porque estas posibles disfunciones se consideran factores de riesgo para el funcionamiento eficaz del órgano electoral y, por tanto, para el cumplimiento de su importante misión institucional.

8.3.1. El perfil del personal rector académico

Los candidatos a personal rector académico, de la misma manera que el personal rector judicial, deben poseer una serie requisitos, tener un perfil profesional específico o una cualificación técnica determinada. La exigencia de estos requisitos previos es una manera de avalar que los futuros componente de la JEC están en posesión de los conocimientos necesarios y aplicables al ámbito organizativo que gestionarán con posterioridad, que son profesionales en este sector y que, por ello, se presupone que deben obrar en el desarrollo de sus funciones de manera independiente e imparcial.

En primer lugar, para acceder a candidato a personal rector académico de la JEC se exige que la vinculación profesional del posible candidato esté sujeta al ámbito universitario. A lo que se le suma la exigencia que dentro de la organización superior de enseñanza estén en posesión del título de catedrático, que desempeñen el cargo más elevado de la carrera académica.

En segundo lugar, los vocales académicos no solo son catedráticos de universidad, sino que su especialidad se encuentra vinculada a dos ámbitos profesionales específicos: la enseñanza de derecho y la enseñanza de ciencias políticas y sociología. Si la inclusión de los catedráticos de derecho en el órgano supremo electoral se convierte en una constante

⁴⁴⁸ Estos dos argumentos fueron expuestos por Marcet i Morera, Grupo Parlamentario Socialista en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional (Véase al respecto, DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, p. 9133).

desde el año 1977⁴⁴⁹, en el caso de los catedráticos de ciencias políticas y sociología su pertenencia a la JEC es relativamente nueva (en el año 1991). En los debates parlamentarios que acompañaron la aprobación del marco electoral vigente se pueden encontrar algunos antecedentes en los que ya se solicitaba la ampliación de las especialidades académicas de los vocales catedráticos. En este contexto, algunas voces proclamaron (entre ellas, el grupo parlamentario mixto) la incursión de los politólogos entre el personal rector académico de la Junta, sobre todo, en vistas de lograr un enfoque más completo y pluralista en la toma de decisiones:

“Sigo entendiendo la utilidad de incluir a los profesionales de Ciencias Políticas dentro de las instituciones (...). Me parece que existen en materia electoral cuestiones técnicas que aconsejan la presencia de estos profesionales, expertos, en definitiva, en Ciencias Políticas, que, por otra parte, son licenciados y doctores tan respetables como lo pueden ser los licenciados y doctores en derecho”

(Bandrés Molet, Grupo Parlamentario Mixto, Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional, DSCD, Serie A, 18 de abril de 1985, número 199, pp. 9130-9131)

En el año 1991⁴⁵⁰ se produjo definitivamente la ampliación de las categorías profesionales para poder acceder como candidato al personal rector académico de la JEC. La introducción de los catedráticos en ciencias políticas y sociología como posibles candidatos a la Junta daba respuesta a las demandas que ya se habían planteado, unos años antes, en los debates parlamentarios, y rendía un merecido “tributo a estas profesiones”, tal y como se puso en evidencia en las sesiones parlamentarias donde se debatió y aprobó esta iniciativa de reforma electoral:

“Quiero hacer una referencia a la disposición netamente positiva de mi grupo a dar este paso, que en último término reconoce una realidad importante de la evolución en número y del conjunto de funciones que en estos momentos desempeñan, fundamentalmente en la universidad, pero también en la investigación y en el mundo de la empresa, los profesionales politólogos y sociólogos, creo que rendimos un tributo a estas profesiones que durante tanto tiempo han estado no solamente haciéndose sino también peleando por conseguir un “status” al que consideramos que tienen pleno y merecido derecho”

(Izquierdo Collado, Grupo Parlamentario Socialista, Informe en Comisión Constitucional, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 11 de febrero de 1991, número 203, p. 6067)

La inclusión de los politólogos y sociólogos en la JEC no solo supuso, desde un punto de vista general, un aumento de los perfiles profesionales del órgano electoral, sino también, y desde una visión más operativa, la agregación de un nuevo campo de conocimientos que contribuía a que en la toma de decisiones se ejerciese con una mayor pluralidad y perspectiva de análisis. De este modo, al enfoque jurídico y de mera aplicación técnica del derecho que suele caracterizar a los magistrados del Tribunal Supremo y a los catedráticos de derecho se le sumó un enfoque multidisciplinar. Los politólogos y sociólogos

⁴⁴⁹ El procedimiento electoral de 1977 introduce por primera vez a los catedráticos de derecho en la JEC, en concreto, formaban parte del órgano electoral: un catedrático de alguna de las Facultades de Derecho ubicadas en Madrid; y hasta cinco vocales catedráticos de derecho o académicos.

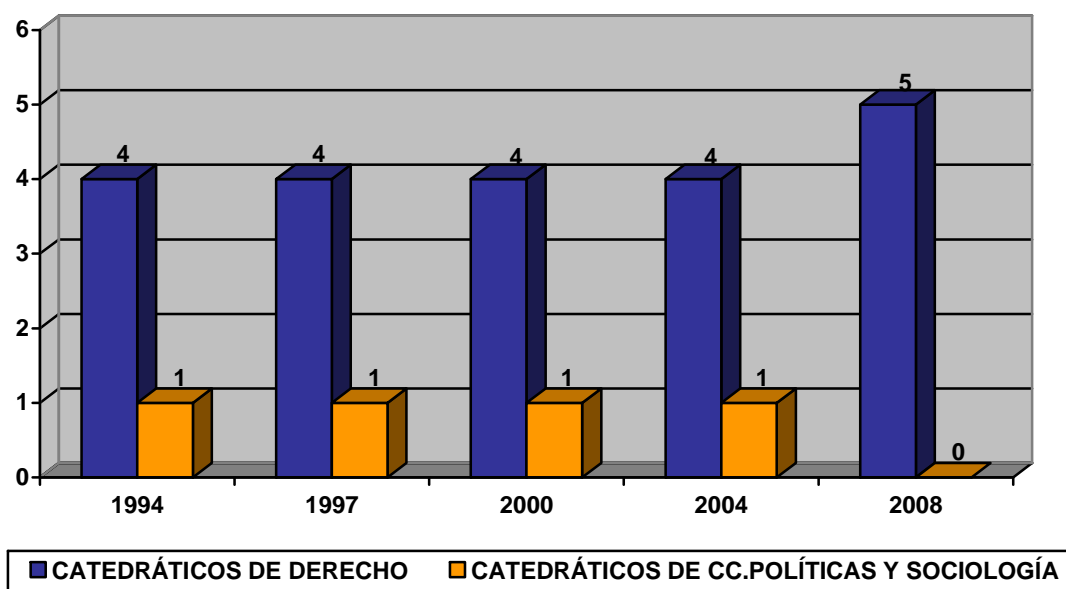
⁴⁵⁰ Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

contribuyeron positivamente a dar un toque de mayor pluralidad a las dinámicas internas del órgano administrativo, sobre todo, a la hora de tomar acuerdos en los que era necesario contar con una perspectiva de análisis lo más completa e interdisciplinar posible (jurídica, histórica, sociológica, política, etcétera)⁴⁵¹. Rallo Lombarte, entre otros, destaca, también, la importancia de la introducción de este nuevo colectivo académico en vistas de poder mejorar la eficacia en el funcionamiento ordinario del órgano electoral:

“La incorporación de estos sujetos a la Junta Electoral Central persigue, con muy buen criterio, incrementar el conocimiento técnico-jurídico, ya aportado por los vocales judiciales, para resolver las cuestiones que plantean las diferentes actuaciones que integran el proceso electoral y completarlo con conocimientos técnico-políticos que corrijan el presumible formalismo con una deseable perspectiva sociológica”
(Rallo Lombarte, 1997:248-249)

En el Gráfico 8.5 se destaca como la institucionalización de este nuevo perfil profesional en las filas del personal rector académico de la JEC no ha tenido tan buena acogida, en la práctica, como era de esperar.

Gráfico 8.5. El perfil profesional del personal rector académico (1994-2008)



Fuente: elaboración propia.

La JEC se ha constituido en cinco ocasiones desde que se reconoció la posibilidad de incorporar en su diseño organizativo a los catedráticos de ciencias políticas y sociología. De las cinco veces en las que se ha renovado la composición del órgano electoral, solo en

⁴⁵¹ En sentido contrario a la inclusión de los catedráticos de ciencias políticas y sociología en la JEC se ha pronunciado Pascua Mateo al señalar lo siguiente: “No se entiende bien la razón de la inclusión de los catedráticos de ciencias políticas y sociología, introducida por la Ley Orgánica 8/1991, puesto que las decisiones que toma la Junta tienen mucho más que ver con cuestiones de procedimiento electoral, para las que la formación jurídica es determinante (...)” (Pascua Mateo, 2007: 84 –nota a pie de página número 193-).

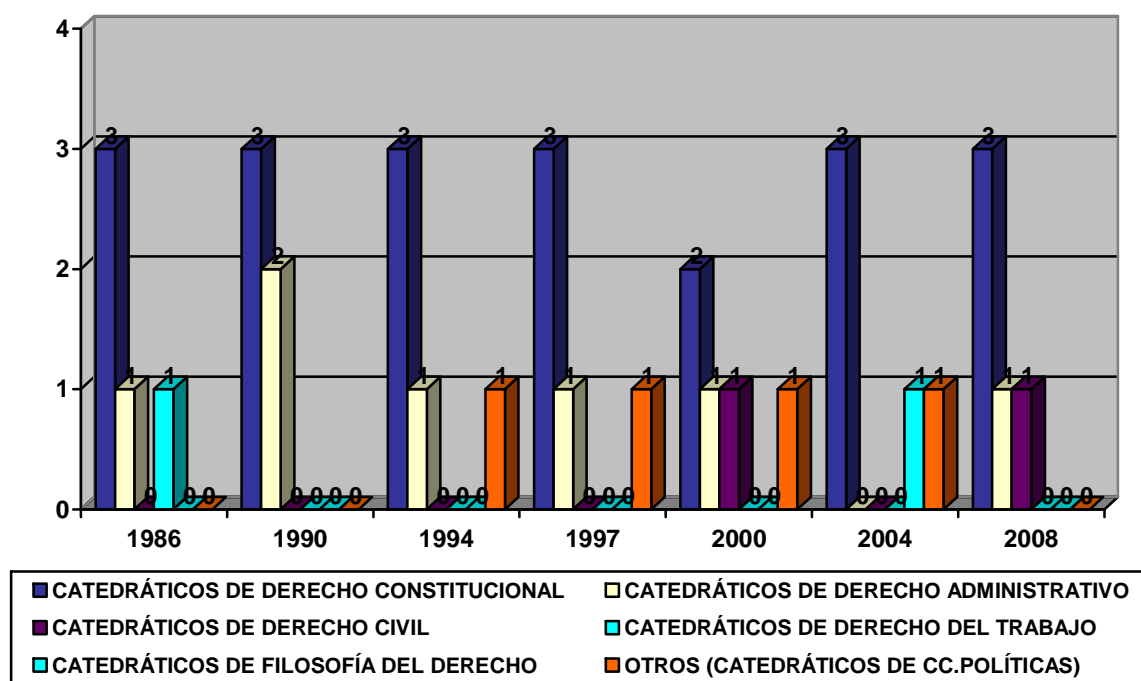
cuatro de ellas (en los años 1994, 1997, 2000, 2004⁴⁵²) se ha contado con una representación minoritaria de este colectivo, con un representante del sector académico procedente de la enseñanza en ciencias políticas y sociología (véase Gráfico 8.5). Además, en la constitución de la JEC de los años 1994, 1997 y 2000 las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados optaron por presentar al mismo candidato y futuro miembro del órgano electoral (al catedrático Jordi Capó).

La escasa representación de los politólogos y sociólogos en el órgano electoral central constata, una vez más, que en la vertiente intraorganizativa de la JEC todavía se sigue apostando por un enfoque claramente jurídico. En el Gráfico 8.5 se puede observar como la mayor parte de los vocales del órgano electoral tienen un perfil profesional asociado al mundo del derecho, ya que cuatro de cada cinco vocalías son cubiertas por los especialistas jurídicos. Además, esta situación se acentúa en la JEC constituida en el año 2008, en la que todos sus miembros proceden de esta disciplina académica.

En la selección de los catedráticos de derecho también se destacan unas especialidades respecto a otras. En concreto, la mayor parte de los candidatos suelen estar asociados a tres áreas científicas: el derecho constitucional, el derecho administrativo y el derecho civil. Los datos del Gráfico 8.6 denotan como desde la constitución de la primera JEC en el año 1986 y hasta el 2008 (fecha de la última Junta) la mayor parte de los catedráticos de derecho tienen en común el mismo conocimiento académico, la especialidad en derecho constitucional. El segundo perfil profesional que más se ha destacado dentro del personal académico-jurídico han sido los catedráticos de derecho administrativo, con la única excepción del año 2004 en el que desaparecen los representantes de esta disciplina académica. El último colectivo de vocales catedráticos de derecho que ha obtenido cabida, aunque minoritaria, una vocalía, en la JEC han sido los catedráticos de derecho civil, además esta representación solo se ha centralizado en dos periodos en el 2000-2004 y en el 2008.

⁴⁵² El personal de la JEC se renueva en cada legislatura, entre los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Algunas de las fechas señaladas no coinciden exactamente con el año de las elecciones, ya que hacen referencia al año exacto en el que se constituye la JEC.

Gráfico 8.6. El perfil profesional de los catedráticos de derecho de la JEC (1986-2008)



Fuente: elaboración propia.

Si bien el perfil profesional de la mayor parte de los catedráticos de derecho de la JEC se encuentra vinculado a tres disciplinas académicas (derecho constitucional, derecho civil y derecho administrativo), en algunas ocasiones y de manera excepcional, han pasado a engrosar las listas de este tipo de personal académico otros candidatos con una especialidad distinta a las enunciadas. Este sería el caso de Alonso Olea, catedrático de derecho de trabajo y seguridad social, que se incorporó al órgano electoral en el año 1985⁴⁵³ y mantuvo su mandato hasta el año 1990, y de Ollero Tassara, catedrático de filosofía del derecho, que pasó a formar parte de la Junta en el año 2004.

En último lugar, los candidatos a personal rector académico de la JEC deben estar “en activo”. De esta manera, y en contraste con la indefinición normativa que suele acompañar, en este sentido, al personal rector judicial, el procedimiento electoral vigente sí prevé la situación administrativa en que debe encontrarse los vocales académicos para que los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados puedan presentar sus candidaturas, proceder a su designación y, en último caso, llegar a ejercer sus actividades electorales en el órgano supremo de la AE.

⁴⁵³ Aunque las primeras elecciones generales que se rigieron por la LOREG no se celebran hasta el año 1986, una vez aprobado el procedimiento electoral en el año 1985 se renueva el personal de la JEC con el objeto de adaptar su diseño organizativo al nuevo marco normativo.

8.3.2. La intervención parlamentaria en la designación del personal rector académico de la JEC

El personal rector académico de la JEC es designado por los partidos, las federaciones, las coaliciones o las agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. A través de esta intervención parlamentaria, el Congreso de los Diputados ejerce su “función electiva”, también calificada como “función parlamentaria no tradicional” (Aguiló Lúcia, 1997: 593-604), en virtud de la cual se encarga de elegir a determinados cargos que por su relieve merecen la atención parlamentaria y reclaman su respaldo (Cazorla Prieto, 1999:77). La función electiva, en el fondo y en la forma, se configura como una expresión más del control parlamentario. La participación del Parlamento en el nombramiento de ciertos cargos públicos se convierte, así, en uno de los instrumentos más eficaces para profundizar en el control, por lo que en base a ello se puede enunciar que “el ejercicio de la función electiva es en sí mismo una manifestación del control” (Tudela Aranda, 2008:135). Por otro lado, hay que matizar que en el caso que nos ocupa “no se produce en puridad una elección parlamentaria”, la intervención parlamentaria se encuentra “flexibilizada” (Pauner Chulvi, 2003:87), ya que los candidatos a miembros de la JEC no son sometidos a votación en el pleno del Congreso de los Diputados, sino que son elegidos por acuerdo conjunto entre los grupos políticos que obtienen representación parlamentaria.

El procedimiento de designación parlamentaria se ha visto cuestionado a lo largo del tiempo. Por ello, antes de comenzar con el análisis del modelo de designación del personal rector académico de la JEC se pretende hacer un recorrido por las diferentes posturas y argumentos, a favor y en contra, que han acompañado la implantación de este polémico sistema de selección. Este retrato general servirá de base para iniciar, a continuación, la andadura por el modelo de designación parlamentario de los vocales catedráticos del órgano supremo de la AE destacándose, en primer lugar, las características que lo configuran como un modelo complejo y, con posterioridad, las dos fases o etapas que se distinguen en su configuración y consolidación.

8.3.2.1. La designación parlamentaria de los cargos públicos del Estado: ventajas e inconvenientes

La intervención parlamentaria en la selección de los cargos públicos del Estado es un procedimiento que despierta múltiples controversias, ya que, si bien, es un sistema que goza de múltiples ventajas, puede llevar consigo, también, algunos riesgos e inconvenientes que pueden deslegitimar y desvirtuar el funcionamiento eficaz del procedimiento de selección (ver Tabla 8.7).

Tabla 8.7. Ventajas e inconvenientes del modelo de designación parlamentaria

Ventajas	Inconvenientes
<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Parlamento como órgano representativo del pueblo. Legitimidad de origen ➤ El Parlamento como órgano plural y de consenso 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Parlamento como órgano de lucha de intereses partidistas ➤ El funcionamiento parlamentario a través del sistema de cuotas

Fuente: elaboración propia.

Desde un punto de vista institucional el Parlamento tiene un valor central en el sistema político democrático, sobre todo, y entre otras, por dos razones fundamentales. En primer lugar, por ser el único órgano que goza de “legitimidad de origen” o “legitimidad democrática intensa o de primer grado”, es decir, “aquella que viene de la elección por los integrantes de una comunidad política” (Cazorla Prieto, 1999:30). Desde esta perspectiva, el Parlamento se concibe como el “órgano representativo del pueblo⁴⁵⁴” (Solé Tura y Aparicio, 1985:25), ya que sus representantes son elegidos directamente por él y, por tanto, se convierte en “el instrumento esencial de legitimación del sistema representativo” (López Nieto, 1997:189). En consecuencia, “si la democracia es el gobierno del pueblo, el Parlamento es el lugar desde donde se ejerce ese gobierno del pueblo” (Uriarte, 2008: 136).

En segundo lugar, el Parlamento es considerado también como el órgano de “máxima expresión de la pluralidad” (Cazorla Prieto, 1986: 118), ya que los asuntos entre las distintas fuerzas políticas que componen el arco parlamentario se suelen solventar mediante el debate, la negociación y la búsqueda del consenso, siendo, así, el “lugar central de la deliberación democrática” (Uriarte, 2008: 136). De este modo, la designación parlamentaria de los cargos estatales aporta un principio de pluralidad del que carecen el resto de posibilidades:

“La reclamada búsqueda de consenso entre las fuerzas que componen el arco parlamentario y la observancia del principio de pluralismo en el nombramiento de los miembros integrantes de órganos estatales sólo puede predicarse en exclusiva del órgano legislativo”
(Pauner Chulvi, 2003:40)

Los elementos constitutivos de la institución parlamentaria (la legitimidad de origen, y la pluralidad y el consenso en la toma de decisiones) la configurarían como el órgano idóneo para designar a determinados cargos públicos estatales entre los que se enumerarían los vocales académicos de la JEC.

La contrapartida a esta visión positiva de la institución parlamentaria viene asociada a la pérdida de su carácter central y representativo⁴⁵⁵, a la “invisibilidad del Parlamento” en la actualidad (Tudela Aranda, 2008: 70). Esta transformación de la institución parlamentaria se originó, de una manera incipiente, a finales del siglo XIX y de forma más acusada, tras la segunda guerra mundial. A partir de entonces, las decisiones en el Parlamento ya no fueron

⁴⁵⁴ El artículo 66 de la CE del año 1978 afirma que: “las Cortes representan al pueblo español”.

⁴⁵⁵ “Al estudiar el Parlamento español se habla de una etapa ideal a la que habría seguido el declive del mismo. El punto álgido en la importancia de las Cortes Generales habría coincidido con la transición a la democracia, de forma que la conformación de mayorías a partir de 1982 habría provocado la pérdida de vigor y de centralidad de las mismas” (Martínez, 2000:18).

el resultado de la dialéctica parlamentaria, del debate público, sino de las posiciones prefijadas por los partidos (Tudela Aranda, 2008: 34). De este modo, la institución se desprendió de su esencia inicial, de su imagen como proyección del pueblo, lo que llevó consigo el cuestionamiento de su legitimidad. Estos cambios “han obedecido fundamentalmente a la entrada de los partidos políticos dentro del Parlamento” (Aguilera de Prat y Martínez, 2000:159). Los partidos políticos han pasado a convertirse en los elementos centrales de todos los sistemas políticos democráticos, sobre todo, a raíz del papel protagonista y promotor que desempeñaron en las transiciones a la democracia, lo que propició, sin duda, su fortalecimiento de cara a garantizar la estabilidad en los regímenes políticos democráticos emergentes:

“(…) las transiciones a la democracia de finales del siglo XX fueron protagonizadas y promovidas por los partidos políticos, cuya presencia en el sistema político en construcción no se cuestionaba, sino que más bien era un objetivo a conseguir, dado que se consideraba que la existencia de partidos fuertes constituía una garantía de estabilidad del sistema político y de la recién estrenada democracia”
(Méndez, 2006:120)

La supremacía y el centralismo de los partidos políticos en los sistemas políticos contemporáneos ha sido calificada mediante la utilización de diversas acepciones: “democracia de partidos” (Santamaría, 1997:173-176), “Estado de partidos”⁴⁵⁶ (Kelsen, 1977: 37; García Pelayo, 1986; Ramírez, 1995:65-66) y “partitocracia”⁴⁵⁷ (Manzella, 1980:46; Román Marugán, 1989: 229). El concepto de “Estado de partidos” no es nuevo, Kelsen ya apuntaba en el año 1920⁴⁵⁸, en su obra, *Esencia y valor de la democracia*, que la democracia moderna descansaba sobre los partidos políticos:

“La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”
(Kelsen, 1977: 35-36)

La ola de crecimiento en el poder, la gestión y el control de los partidos políticos se ha extendido a todas las esferas institucionales del sistema político, arrastrando y sumergiendo, también, a la institución parlamentaria, viéndose, así, desplazada a la hora de ejercer sus funciones esenciales, aquellas que la caracterizan como un órgano representativo del pueblo, de pluralismo y de consenso:

⁴⁵⁶ El empleo generalizado de la denominación “Estado de partidos” ha sido criticada por Santamaría Ossorio al considerarlo como un concepto “erróneo, confuso e impropio”, argumentado, para ello, lo siguiente: “No hay Estado de partidos, los partidos no añaden nada a la naturaleza del estado, no son un elemento del Estado, no forman parte del Estado, no forman parte de la esfera del Estado; son el arco de bóveda del régimen político que sirve de sustentación al Estado contemporáneo, pero unos y otros pertenecen a esferas diferentes, y hablar de Estado de partidos equivale y conduce con mucha frecuencia a errores conceptuales muy serios que confunden e identifican el continente con el contenido y hacen prácticamente inviable la formulación de una teoría congruente que permita encajar a los partidos en el sistema, en un sistema que es al mismo tiempo constitucional y democrático” (Santamaría Ossorio, 1997:175-176).

⁴⁵⁷ La “partitocracia” ha sido interpretada como un “sistema de dominación de los partidos políticos sobre las otras instancias del Estado” (Román Marugán, 1989: 229).

⁴⁵⁸ La obra de Kelsen sobre la democracia aparece por primera vez en el año 1920, aunque se revisa y amplía más tarde, en el año 1929, en una segunda edición. La traducción castellana se basa en esta segunda edición.

“(…) los partidos ocupan los órganos políticos y concretamente el Parlamento y el Gobierno (…) no se trata solamente de que los órganos políticos sean ocupados por personas pertenecientes a los partidos, sino por personas que obedecen a los criterios y a la disciplina de los partidos”
(García Pelayo, 1986:87)

Hoy en día, “el Parlamento ya no es el lugar en el que, como consecuencia del debate y la razón, surge la verdad identificada con el interés general del pueblo” (Tudela Aranda, 2008:34). La institución parlamentaria se ha alejado de sus representados convirtiéndose en un órgano al servicio de los partidos, de sus directrices, de sus luchas de poder, transformándose así en un “Parlamento de partidos” (Oñate, 2000a:123). Si bien en los inicios de la transición los partidos españoles se mostraron más débiles, a partir de entonces “se dotaron de una sólida ingeniería institucional para desempeñar sus tareas que les ha llevado a convertirse en los actores principales del sistema político”, lo que se reflejó, de forma manifiesta, en la institución parlamentaria (López Nieto, 1997:190). Los partidos políticos ocupan un lugar nodal en el sistema institucional creado a partir de la Constitución española del año 1978, en la que, entre otras funciones, se les otorgó la competencia de promover la participación política. También, son los que elaboran las listas de candidatos cerradas que compiten en las elecciones del Congreso de los Diputados. Además, son los principales protagonistas de la vida parlamentaria, a través de sus grupos parlamentarios, ya que “las ansias por evitar en el seno de las primeras Cortes democráticas personalismos e individualismos nocivos para el naciente sistema de partidos, más propios de la anterior vertebración orgánica de aquéllas”, condujo a que se optara por un diseño institucional en que se primó la “funcionalidad parlamentaria” frente a la “representatividad” (Saiz Arnaiz, 1989:124). En consecuencia, en la organización interna de la Cámara se aisló al diputado no adscrito⁴⁵⁹, y se favoreció la situación descrita por Sartori (1998: 112) de “partido-dependencia”.

“A lo largo del siglo XX, el partido prevalece sobre los miembros electos –por la fuerza de la ideología que lo instituye y a quien representa- y de este modo se inicia la partido-dependencia”
(Sartori, 1998:112)

Si se tienen en cuenta todas las circunstancias expuestas, no resulta extraño decir que “en España la representación política es una representación a través de los partidos” (Martínez, 2000:233), y que, por tanto, el Parlamento representativo se ha transformado en un Parlamento de partidos. Leibholz ha retratado con bastante claridad esta reconversión de las dinámicas internas de los Parlamentos contemporáneos al señalar que se caracterizan por lo siguiente:

“(…) los diputados, bajo la coacción del partido (…) llegan a sentirse en un laberinto de compromisos (...), de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos sanción de acuerdos adoptados

⁴⁵⁹ Max Weber ya retrató en su obra *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada* que los discursos de un diputado en la arena parlamentaria carecían de opinión personal y que eran meras manifestaciones del partido (Weber, 1991: 162).

fuera de allí (...). Los partidos políticos, y no, como antes, los diputados, en su calidad de personas representativas, dominan el Parlamento y pasan a ser la clave del proceso legislativo (Leibholz, 1971:27 y 29)

En el contexto actual de “Estado de partidos”, Ramírez (1995:65-68) ha especificado, todavía más, las disfunciones derivadas del excesivo control de los partidos políticos en el Parlamento al distinguir entre tres consecuencias que navegan en detrimento de la institución parlamentaria. La primera sería “la representación cuestionada”, el diputado es miembro de la institución en la que reside la soberanía del pueblo, representa al todo, a la nación, pero, sin embargo, al haber sido elegido dentro de la lista de un partido defiende en el Parlamento la política que le interesa a cada partido, lo que cuestiona, sin duda, el carácter representativo de la Cámara. La segunda consecuencia sería “la libertad cercenada”, el parlamentario no es libre ya que está sometido a la disciplina y al control del partido al que pertenece, además, al ser miembro de un grupo parlamentario debe seguir las directrices marcadas por la dirección del grupo, interviene y vota según las instrucciones de su grupo. Sobre este segundo efecto es importante matizar que si bien el texto constitucional prohíbe expresamente el mandato imperativo esta asignación ha resultado superflua en la práctica, por lo que se produce una “transformación del mandato representativo propio del moderno parlamentarismo frente a las antiguas asambleas estamentales, en un mandato neoimperativo en favor del partido” (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1997:49). La última consecuencia del “Estado de partidos” sería “la independencia anulada”, el diputado no es independiente, ya que al ser elegido por un sistema electoral en la que los partidos políticos confeccionan unas listas de candidatos cerradas y bloqueadas no se le considera dueño de su escaño, sino que éste pertenece a la formación política por la que ha resultado elegido, por ello, el candidato, una vez elegido, ejerce sus funciones con una independencia limitada que gira en torno a las directrices emitidas por su grupo político.

Esta visión general del funcionamiento del órgano parlamentario, en los sistemas políticos contemporáneos, conlleva a percibir la intervención parlamentaria en la designación de determinados cargos públicos como un gran riesgo, sobre todo, porque “allí donde el Parlamento se hace presente –a la hora de una designación- su dominación por los partidos conduce al protagonismo de éstos a través del sistema de cuotas” (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1997:53), es decir, el mecanismo de designación ha derivado en un reparto de nombres a proponer en función de la fuerza parlamentaria del partido (Ramírez, 1995:67). De esta manera, desaparece la esencia de la designación parlamentaria, aquella que la define como un sistema de elección plural que trata de evitar cualquier forma de hegemonía partidista y en la que cada grupo político presenta tantos candidatos como puestos a cubrir defendiendo, a través de la negociación y el debate, los méritos de cada uno. Un sistema de designación en el que se extrae de su dinámica interna y de su “modus operandi” el

pluralismo, el diálogo y el consenso entre las fuerzas políticas que componen el arco parlamentario pierde en objetividad, y puede llevar consigo la politización del procedimiento.

En suma, si el Parlamento pierde las funciones políticas e institucionales (la representatividad y la pluralidad) que lo convierten en el instrumento más adecuado para dotar de una mayor independencia y legitimidad al proceso de selección de ciertos cargos públicos, la designación parlamentaria podría ponerse en entredicho, al transformarse en un instrumento en manos de los partidos políticos, de sus luchas de poder. Como diagnóstico final de las patologías que sufre el Parlamento en la actualidad son bastante elocuentes y descriptivas las palabras pronunciadas por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón en un Congreso Nacional que se celebró en Zaragoza a finales de 1995, cuyo contenido respondía al título “El Parlamento a debate”:

“La democracia protagonizada solo por partidos no democráticos, es una democracia sin el pueblo y su reflejo es un parlamentarismo sin aquello que constituye su esencia: el diálogo como instrumento de decantación de la razón e integración de la voluntad y, en último término, del propio cuerpo político. Y, como reacción, la defensa burocrática de las más importantes tareas del Estado frente al asalto de las burocracias de los partidos”
(Herrero de Miñón, 1997:55)

8.3.2.2. La complejidad de la designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC

Más allá de los debates teóricos que suelen acompañar la implantación la intervención parlamentaria en la designación de determinados cargos públicos, es importante reseñar que el modelo aplicado para la selección de los vocales académicos del órgano supremo de la AE se caracteriza por su complejidad. Esta complejidad se aprecia, sobre todo, si se compara con el procedimiento utilizado para la designación del personal rector judicial (ver Tabla 8.8). En la designación de los vocales judiciales de la JEC existe un modelo único, en el que interviene un solo órgano (el CGPJ) y el que se emplea como fórmula de elección de los candidatos: el sorteo. En cambio, como se expone en la Tabla 8.8, en la selección del personal rector académico se distinguen dos modelos de designación: el modelo ordinario o general y el modelo supletorio o excepcional. En estos dos modelos participan múltiples actores, las fuerzas políticas, el Presidente de la Cámara legislativa –modelo supletorio-, la Mesa del Congreso de los Diputados y, en la actualidad, la Comisión Consultiva de Nombramientos. Los actores enumerados asumen un rol distinto y un grado competencial determinado que dependerá del modelo de designación que se aplique. Con independencia del modelo de designación que se implante, las fuerzas con representación en el Congreso de los Diputados establecen una serie de negociaciones previas como fase necesaria para llegar a acuerdos que les permitan presentar una lista consensuada o propuesta conjunta de candidatos a vocales catedráticos de la JEC. Esta

circunstancia complejiza bastante el sistema de designación, sobre todo, si se compara con el mecanismo electoral que se utiliza para la selección de los vocales judiciales, el sorteo.

Tabla 8.8 Análisis comparativo entre los modelos de designación del personal rector judicial y académico

Tipo de personal	Tipo de modelo de designación	Actores intervinientes en la designación	Fórmula de designación
Personal rector judicial	Modelo único	Consejo General del Poder Judicial	Sorteo
Personal rector académico	Modelo ordinario o general	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados ➤ Mesa del Congreso ➤ Comisión consultiva de nombramientos (a partir del año 2000) 	Propuesta conjunta
	Modelo supletorio o excepcional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente del Congreso ➤ Fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados ➤ Mesa del Congreso 	

Fuente: elaboración propia.

El procedimiento electoral recogió las bases generales para la aplicación del sistema de designación del personal rector académico al implicar a las fuerzas políticas con representación parlamentaria en este proceso. Sin embargo, estos principios básicos resultaron insuficientes en la práctica. De esta manera, los órganos parlamentarios han tenido que ir configurando “ex novo” un modelo de gestión aplicable al sistema de selección del personal rector académico e introducirlo en sus procesos internos, lo que convirtió a la Cámara legislativa en el elemento motor del proceso. En consecuencia, la intervención parlamentaria en el procedimiento de designación del personal rector académico de la JEC se ha ido perfeccionando y consolidando a lo largo del tiempo, por lo que se pueden destacar dos periodos en su definición y desarrollo (ver Tabla 8.9). Una primera etapa que se inicia tras la aprobación del marco electoral general en el año 1985, en la que se va fraguando e institucionalizando la práctica parlamentaria en materia de designación de los miembros de la JEC; y un segundo periodo, que comienza en el año 2000 tras la creación de un nuevo órgano parlamentario con competencia exclusiva para controlar la designación de los cargos públicos de las altas instituciones del Estado, la Comisión Consultiva de Nombramientos. La aparición de este nuevo órgano en el mapa institucional parlamentario introdujo algunas modificaciones que afectaron al proceso de designación que imperaba desde el año 1985. A continuación, se analizan estos dos periodos destacando las características, ventajas e inconvenientes de cada uno de sus modelos de designación.

Tabla 8.9. Etapas en el modelo de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2008)

Etapas	Características
1985-2000	Origen e institucionalización del modelo de designación del personal rector académico de la JEC
2000-2008	La modernización del modelo de designación del personal rector académico de la JEC La creación de un nuevo órgano de control: La Comisión Consultiva de Nombramientos

Fuente: elaboración propia.

8.3.2.3. La creación e institucionalización del modelo parlamentario de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

El procedimiento electoral aprobado en el año 1985 contemplaba las directrices básicas del modelo de designación parlamentaria aplicable al personal rector académico de la JEC. Sin embargo, estas medidas resultaron insuficientes cuando el sistema de selección se comenzó a ejecutar en el entorno parlamentario. De ahí, que los órganos parlamentarios intervinieran en la redefinición del procedimiento, que le fueran dando, poco a poco, un contenido específico y, en consecuencia, contribuyesen a la institucionalización de un modelo de gestión aplicable a la designación parlamentaria de los vocales catedráticos del órgano supremo de la AE.

En términos generales, se pueden destacar dos tipologías o modelos de designación que evidencian la mediación de la institución parlamentaria en la selección de los candidatos académicos de la JEC (ver Tabla 8.10): el modelo ordinario o general y el modelo supletorio o excepcional. El modelo de designación general es aquel que se ajusta a los cauces formales y plazos previstos en el procedimiento electoral vigente. En sentido contrario, se inicia el modelo de selección supletorio o excepcional. Ambos modelos suponen la intervención del Congreso de los Diputados, a través de diferentes figuras, dependiendo del tipo de procedimiento de que se trate (las entidades políticas con representación parlamentaria y la Mesa del Congreso de los Diputados –procedimiento ordinario- y el Presidente, los grupos parlamentarios y la Mesa del Congreso de los Diputados –procedimiento supletorio-), en la designación del personal rector académico de la JEC.

Tabla 8.10. Tipos de modelos de designación del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

Modelo de designación	Características	Actores principales
Modelo ordinario o general	Se ajusta a los plazos previstos y a los cauces formales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entidades políticas con representación en el Congreso de los Diputados ➤ Mesa del Congreso de los Diputados
Modelo supletorio o excepcional	Se activa cuando la designación no se produce dentro de los plazos previstos en el procedimiento electoral o cuando se han detectado anomalías en el procedimiento ordinario	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente del Congreso de los Diputados ➤ Grupos parlamentarios ➤ Mesa del Congreso de los Diputados

Fuente: elaboración propia.

A) El modelo general u ordinario de designación parlamentaria

El modelo general de designación parlamentaria se debe ejecutar en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. En este periodo, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el

Congreso de los Diputados seleccionan de manera conjunta a los cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y sociología⁴⁶⁰.

El procedimiento electoral de 1985 remarca los aspectos primordiales del sistema de designación del personal rector académico de la JEC, aunque peca de imprecisión y de escasa concreción. Por un lado, no cubre varias de las cuestiones fundamentales para la puesta en práctica de la elección en la institución parlamentaria, entre otras, las que afectan al modo de participación de los partidos políticos en el proceso –a nivel individual o a través del grupo parlamentario- y a los criterios que deben utilizarse por éstos para la selección de los candidatos. Por otro lado, la no regulación de estos aspectos procedimentales puede conducir a que el sistema de selección pierda en objetividad e independencia, al no existir unas reglas del juego conocidas y aceptadas por todos los actores intervinientes en el proceso. Esta falta de garantías puede llevar consigo, también, una politización del procedimiento, entre otras cosas, que en la selección de los candidatos no se utilice como principio rector el mérito y la capacidad, es decir, el perfil profesional o la cualificación técnica y que, en consecuencia, los candidatos se recluten en base a criterios políticos, los más afines a los partidos que ostentan una representación mayoritaria en la Cámara. Como se expone más adelante, algunos de estos déficits han sido cubiertos, en cierta medida, por la práctica parlamentaria.

Tabla 8.11. El procedimiento ordinario de designación del personal rector académico.
Aspectos generales

¿Quiénes designan?	Los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados
Candidatos	Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología
¿Cómo?	Mediante “propuesta conjunta”
¿Cuándo? (plazo)	En los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados
¿Quien finaliza el proceso de designación? (nombramiento)	El Gobierno

Fuente: elaboración propia a partir de los artículos 9.1.b), 9.2 y 9.3 de la LOREG.

La Tabla 8.11 recoge las notas definitorias del sistema de designación del personal rector académico, tal y como se exponen en el marco electoral vigente. En este modelo general se aprecian varias cuestiones. Primero, que los actores que inician e impulsan la designación son los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria. Segundo, que la formula que se emplea para seleccionar a los candidatos a vocales académicos de la JEC es la propuesta conjunta. Tercero, que se aplica un plazo máximo de noventa días (los siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados) para poder llevar a cabo la designación. Cuarto, que los futuros vocales

⁴⁶⁰ Se recuerda que los catedráticos de ciencias políticas y sociología se integran dentro del personal académico de la JEC a partir de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General.

de la JEC deben poseer un perfil profesional específico: ser catedráticos de derecho y/o de ciencias políticas y sociología en activo. Por último, que el órgano encargado de formalizar el nombramiento oficial del personal rector académico es el Gobierno.

Los interrogantes no resueltos sobre la designación del personal rector académico de la JEC se fueron cubriendo en el contexto parlamentario de dos maneras no excluyentes, de una modo informal, a través de la propia dinámica parlamentaria; y mediante decisiones formales, a partir de resoluciones internas emanadas de la propia Cámara⁴⁶¹. Los puntos claves que se concretaron versaban sobre las materias siguientes: la definición de los actores políticos que debían participar en la selección de los candidatos a vocales académicos del órgano electoral; el contenido real de la propuesta conjunta emitida por las fuerzas políticas; y por último, sobre el órgano encargado de controlar y revisar el proceso de selección antes de producirse el nombramiento oficial por el Gobierno.

a) Los actores participantes en la selección de los candidatos. La importancia actual de los grupos parlamentarios

Los actores legitimados para presentar la propuesta de candidatos a futuros vocales académicos de la JEC son los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados⁴⁶². Esta premisa general no especifica, ni hace ningún tipo de alusión sobre cómo debe articularse la participación de los representantes políticos parlamentarios en este proceso. Sobre todo, si se tiene cuenta que si bien los partidos políticos son los verdaderos agentes de la vida política, en la actualidad, los grupos parlamentarios se han convertido en los “auténticos sujetos de la vida parlamentaria” (De Esteban y González Trevijano, 1994:475). El Parlamento se encuentra “funcionalmente estructurado en grupos” y estos “no son formaciones esporádicas o marginales”, sino “la osamenta y el alma de la Cámara” (Torres del Moral, 1981:59). Por ello, aunque resulte reiterativo, es importante subrayar que, hoy en día, los grupos parlamentarios “son el principal elemento de la organización y funcionamiento de las Cámaras” (Lucas Murillo, 1983:138).

⁴⁶¹ El Reglamento del Congreso de los Diputados otorga a su Presidente la facultad de suplir y regular ciertos aspectos en caso de omisión: “Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los casos de omisión (...)” (artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). De esta manera, la designación del personal rector académico de la JEC quedó formalizada por la Resolución, de 13 de septiembre de 1985, de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de vocales catedráticos de derecho de la JEC.

⁴⁶² El proyecto de ley sobre el procedimiento electoral general preveía que fuera el Gobierno el que presentara los candidatos, una vez oídos los grupos políticos presentes en el Congreso de los Diputados (Véase artículo del Proyecto de LOREG, BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, número 120-I, de 15 de octubre de 1984, p.1782). Al final se optó por una medida más acorde con el carácter pluralista de la Cámara, en la que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados, parlamentarios pasaron a ser los elementos motores del proceso de designación.

La participación de los partidos políticos en el procedimiento de designación del personal rector académico del órgano electoral se puede interpretar de dos maneras, lo que daría lugar a la existencia de dos modelos de participación parlamentaria (ver Tabla 8.12): un modelo de participación amplio o maximalista; y un modelo de participación mínimo o reducido.

Tabla 8.12. Modelos de participación de los actores parlamentarios en la selección del personal rector académico de la JEC

Modelos de participación parlamentaria	Actores intervinientes
Maximalista o amplio	Partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados
Restringido o reducido	Grupos Parlamentarios

Fuente: elaboración propia.

La adopción del modelo de participación amplio supone que todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria se configuran como agentes activos en el sistema de designación de los candidatos a vocales de la JEC. El personal elegido mediante la aplicación de este modelo gozarían de una clara independencia garantizando el axioma de que “el poder será tanto más democrático cuanto más repartido esté entre diferentes órganos independientes entre sí” (De Esteban y González Trevijano, 1994:533). Además, la participación de todas las fuerzas políticas en la selección de los candidatos implica la existencia de una gran pluralidad en la toma de decisiones, en la que cada actor, con independencia de su peso político, tiene voz y voto en la confección de las candidaturas. Esta forma de adopción de las decisiones atribuye, sin duda, una mayor legitimidad al modelo de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC.

Si por el contrario, se aplica el sentido más restringido de la participación parlamentaria, solo las fuerzas políticas que, con carácter previo, se hayan constituido en un grupo parlamentario⁴⁶³ serán las encargadas de seleccionar a los candidatos académicos. Este segundo enfoque reduce la participación a aquellos partidos políticos que no hayan podido constituirse en grupo parlamentario al no haber alcanzado los requisitos exigibles para ello. La mayor parte de los ordenamientos parlamentarios, y el ordenamiento español no es una excepción, emplean como requisito para la formación de un grupo

⁴⁶³ Se entiende por grupo parlamentario “las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para canalizar con unidad de voto y de portavocía, casi toda la actividad parlamentaria” (Carro Martínez, 1989:7). También nos parece acertada, por su concreción y detalle, la que especifica que “los grupos parlamentarios son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano” (Saiz Arnaiz, 1989:348-349).

parlamentario el criterio numérico⁴⁶⁴. En la constitución de los grupos parlamentarios en España se admiten dos posibilidades numéricas: una general y otra excepcional. La primera de ellas fija en un mínimo de quince los diputados que deben reunirse para formar un grupo parlamentario; la segunda –excepción a la regla- reconoce el derecho de constituirse en grupo parlamentario a cinco o más miembros del Congreso, siempre y cuando, la formación o formaciones políticas a las que pertenecen hayan obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación⁴⁶⁵.

En su tesis doctoral sobre *Los Grupos Parlamentarios*, Saiz Arnaiz manifiesta su descontento con los quórum numéricos exigidos por el Congreso de los Diputados para que los partidos políticos con representación parlamentaria puedan llegar a constituirse en grupo parlamentario. En primer término, porque los considera “muy elevados” y, en segundo lugar, porque esta “fórmula rígida” no garantiza la representación y pluralidad en la Cámara al limitar que los partidos políticos minoritarios puedan crear por sí solos un grupo, como lo demuestra el hecho de que “una coalición que ha obtenido más de 900.000 sufragios no puede formar grupo parlamentario propio” (Saiz Arnaiz, 1989:115). Por todo ello, “si por un lado parece lógica la tutela de la funcionalidad parlamentaria, y en aras de la misma conviene evitar la proliferación de grupos parlamentarios que la obstaculice aproximando las actuales Cámaras a los fraccionados Parlamentos decimonónicos, no es menos cierto, por otro, que el respeto al principio representativo y al pluralismo exigen una efectiva presencia parlamentaria -sólo posible a través del grupo- de las diversas formaciones que expresan instancias ideológicas y políticas diferenciadas (Saiz Arnaiz, 1989:101-102).

En suma, el modelo de participación mínimo o restringido simplifica el número de actores intervinientes en el proceso de designación, y favorece la participación de los partidos mayoritarios, en detrimento de los minoritarios, por lo que, en este sentido, menoscaba la participación de aquellos partidos políticos, que aún habiendo obtenido representación parlamentaria, no hayan podido constituirse en un grupo parlamentario propio, y hayan tenido que integrarse obligatoriamente en el grupo parlamentario mixto para poder garantizar la homogeneidad en el funcionamiento del sistema parlamentario.

Tras las elecciones generales de 22 de junio de 1986 se aplicó, por primera vez, el modelo de designación parlamentaria previsto en el procedimiento electoral del año 1985.

⁴⁶⁴ La concreción del número mínimo de componentes a exigir para permitir la formación de un grupo parlamentario fue uno de los debates más conflictivos de la reglamentación parlamentaria. Sobre las diferentes propuestas planteadas por los partidos políticos véase: DSCD, número 2, 14 de julio de 1977; y DSCD, número 23, Pleno, 13 de octubre de 1977.

⁴⁶⁵ Los criterios numéricos a tener en cuenta para la constitución de un grupo parlamentario se encuentra enumerados en el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que dice lo siguiente: “Los Diputados, en número no inferior a quince; y los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aún si reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación”.

De este modo, se comenzó con las actividades parlamentarias que fraguarían en la elección de los vocales académicos de la JEC en esa nueva legislatura, la tercera. Los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados se reunieron el 5 de noviembre de 1986 y en la selección de candidaturas se aplicó el criterio maximalista de participación parlamentaria. En este sentido, la participación de las fuerzas políticas se hizo a título individual, sin tener en cuenta que tuviesen o no un grupo parlamentario propio, y en todo caso, en base a la composición global del Parlamento. En consecuencia, en la propuesta de candidatos a vocales de la JEC participaron entidades políticas no adscritas a ningún grupo parlamentario, este fue el caso del partido demócrata popular, de izquierda unida, de Euskadiko Ezquerria, de coalición galega, y de la asociación independiente canaria⁴⁶⁶. Esta opción democratizaba, sin duda, el proceso de designación del personal rector académico del órgano electoral, al optar por un sistema que incluía tanto a las mayorías parlamentarias como a las minorías, sin atenerse a exclusiones de ningún tipo, dando sentido a la *Esencia de la democracia* retratada por Kelsen: la democracia representativa no consiste en el dominio sin límites de la mayoría, sino en el compromiso permanente entre los grupos del pueblo representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría y, por ello, “la mayoría supone la existencia de una minoría” (Kelsen, 1977: 81).

En el año 1990, tras las elecciones generales del 29 de octubre de 1989, se comenzaron los trámites parlamentarios que debían acompañar la constitución de la nueva JEC. A partir de ese momento se inauguró y consolidó un nuevo enfoque o interpretación con respecto a la participación de las fuerzas políticas en el procedimiento de selección de los candidatos a vocales académicos del órgano supremo electoral. Desde entonces y hasta nuestros días se instauró el modelo de participación restringido, se aplicó el “sistema de cuotas” o “lotizzazione” (Pauner Chulvi, 2003:24), lo que reducía la participación solo a aquellas fuerzas políticas con un porcentaje determinado de representación parlamentaria, a los grupos parlamentarios.

La opción de implicar a los grupos parlamentarios en el proceso de designación del personal rector académico responde una vez más al modelo de parlamentarismo racionalizado del mundo actual, en el que “son los grupos quienes acaparan las funciones parlamentarias más trascendentales e importantes, y sus portavoces son quienes instrumentalizan toda la actividad parlamentaria. En esto radica la importancia y trascendencia de los grupos en la actualidad. Un diputado fuera del grupo, no es nada, y dentro de un grupo lo puede ser todo; puede ser el portavoz, o uno de los portavoces de área o comisión; puede ser miembro de la junta directiva o del consejo de dirección del

⁴⁶⁶ Archivo del Congreso de los Diputados, Sección General, legajo 3725, número 42.

grupo; y puede ser un simple impulsor de las actividades del grupo. Un diputado sin grupo (no inscrito) es prácticamente un puro oyente en el parlamento” (Carro Martínez, 1989:30).

La instauración de un enfoque que reducía la participación parlamentaria en la designación del personal rector académico de la JEC planteaba dos novedades significativas. En primer lugar, los grupos parlamentarios, los “componentes estructurales fundamentales” de cara a garantizar la “vitalidad del Parlamento” (García Pelayo, 1986: 94-95), se convertían, por primera vez, en los elementos motores de la designación de los vocales catedráticos del órgano supremo electoral, al ser los encargados de iniciar este procedimiento mediante la selección de los candidatos. En segundo lugar, el centralismo y el excesivo control de los grupos parlamentarios en la designación de los vocales académicos de la JEC contrastaba con la falta de representación, de voz y voto, de otras entidades políticas también presentes en el Congreso de los Diputados, pero que no habían obtenido los diputados o votos necesarios para llegar a constituirse en grupo parlamentario. Esta circunstancia suponía una reducción a nivel cuantitativo de los actores políticos que podrían haberse visto implicados en la elección de los candidatos a vocales académicos del órgano electoral. Este predominio del grupo parlamentario comportaba, también, un riesgo importante que afectaba a la objetividad del sistema de designación, ya que, al final, el poder de decisión quedaba concentrado en manos de pocos – los grupos parlamentarios mayoritarios, y sus portavoces- y se producía una gubernamentalización de la elección, como señala Cazorla Prieto (1999:92):

“(…) mediante tal mecanismo de concentración de poder se favorece el dominio del Gobierno sobre la Cámara. En efecto, unificada la acción política de la mayoría parlamentaria en una o poco más personas es mucho más fácil ejercer su dirección y control por el jefe del ejecutivo, a la vez supremo dirigente por lo común del partido político que está detrás del gobierno y de la mayoría parlamentaria”
(Cazorla Prieto, 1999:92)

b) La fórmula de designación parlamentaria y sus efectos perversos

La fórmula de designación que se utiliza por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electorales con representación en el Congreso de los Diputados es “la propuesta conjunta”, es decir, los candidatos se preseleccionan mediante el consenso o la negociación previa de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. La propuesta no se ha interpretado en sede parlamentaria como propuesta unánime, por lo que un grupo político puede firmar la propuesta conjunta a efectos de que siga los trámites ulteriores y no mostrarse de acuerdo con ella. En este caso, se estaría ante una “propuesta conjunta no unánime” (Serena Velloso, 1986: 121). La propuesta de candidaturas a vocales catedráticos de la JEC, una vez consensuada, solo cobra efecto cuando se presenta firmada por todas

las fuerzas políticas al órgano que le compete su revisión y aprobación (la Mesa del Congreso de los Diputados)⁴⁶⁷.

Esta fórmula electoral plantea varios inconvenientes entre los que se destacan los siguientes: la posible inexistencia de un acuerdo previo entre los grupos políticos; y la politización del procedimiento por la aplicación del sistema de cuotas o *lottizzazione*. En el primer caso, desde la aprobación de esta medida en el año 1985 se han celebrado siete procesos de designación de los vocales académicos de la JEC, y esta fórmula solo ha resultado eficaz, es decir, los grupos parlamentarios han podido consensuar y llegar a un acuerdo previo en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, en cuatro ocasiones (en los años 1985, 2000, 2004 y 2008). Sin embargo, hay que matizar que en el año 2000 se produce una modernización en el modelo de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC, ya que se crea un nuevo órgano encargado de realizar públicamente el examen de las propuestas de candidaturas presentadas por los grupos parlamentarios. La introducción de esta Comisión Consultiva de Nombramientos en el modelo institucional favorece, sin duda, ese acuerdo previo entre las fuerzas políticas, ya que, al fin y al cabo, el proceso se hace público, y los grupos políticos deben rendir cuentas de sus decisiones no solo ante el órgano parlamentario, en particular, sino también ante la sociedad -los ciudadanos-, en general.

El segundo inconveniente que plantea el “consenso previo” como fórmula electoral es la politización del procedimiento de designación. El acuerdo conjunto se ha traducido, en la práctica, en la posibilidad de que los grupos parlamentarios, en base a su representación proporcional en la Cámara, puedan presentar a sus candidatos. El que los grupos parlamentarios, según su fuerza numérica, puedan proponer candidaturas es una medida que favorece, sin duda, a los grandes partidos –los que tienen una mayor representación en la Cámara-, en detrimento, en algunos casos, de los grupos parlamentarios minoritarios. El control de las candidaturas, con el consiguiente reparto de puestos a designar, por los grupos parlamentarios mayoritarios puede dar lugar a que estos propongan a personas “no ya de su órbita ideológica, sino susceptibles de someterse, en el ejercicio de sus funciones, de forma más o menos velada, a sus dictados partidistas” (Gálvez Muñoz, 1999: 106; Ruíz-Navarro, 1986: 610). Por ello, se ha interpretado que la apelación al consenso previo, como mecanismos de elección, “es una falacia que ha venido encubriendo el predominio exclusivo de dos grupos parlamentarios –el gubernamental y el mayoritario de la oposición – mientras que el resto de los grupos parlamentarios asistían como convidados de piedra al banquete de los grupos dominantes” (De Esteban y González-Trevijano, 1994:181).

⁴⁶⁷ Apartado Primero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 1985 sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de vocales catedráticos de derecho de la JEC.

Los abusos provocados por entender la “representación parlamentaria” como un sistema de representación proporcional al servicio de las mayorías parlamentarias condujo al Tribunal Constitucional a tomar cartas en el asunto, a clarificar el contenido de este concepto y a pronunciarse sobre su sentido operativo en las dinámicas parlamentarias:

“(..) Su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuanto menos, sensiblemente ajustada a su importancia real. Ahora bien, es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con las fuerzas concurrentes (...) Consecuencia de ello es que la adecuada representación proporcional exigida solo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Sería preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección”
(STC 40/1981, de 18 de diciembre, fj2)

No resulta extraño, vistos los riesgos que entraña una fórmula de designación en la que la propuesta de candidaturas queda concentrada en manos de los grandes partidos, de sus grupos parlamentarios, que la propia institución parlamentaria, a lo largo del tiempo, haya debatido y mantenido opiniones encontradas sobre este mecanismo de elección, intentando, en el fondo, buscar otra fórmula que democratizara y dotara de una mayor legitimidad al proceso de selección de los candidatos a personal rector académico de la JEC.

Las iniciativas de reformulación del mecanismo de designación del personal rector académico se hicieron visibles en los debates que acompañaron la reforma electoral del año 1991, en la que se pretendía reforzar la cúspide la AE. Por un lado, se destacó un sector que abogaba por la adopción de un sistema de designación similar al de los vocales judiciales y, por ello, su propuesta era la implantación del sorteo como fórmula electoral:

“Nosotros consideramos que no debe haber un trato distinto para los magistrados y catedráticos de Derecho que integran la Junta Electoral; por tanto, desde nuestro punto de vista, se debería aplicar el mismo sistema que para la selección y designación de los magistrados, es decir, que mediante sorteo, por el Consejo de Universidades, en este caso, debían ser seleccionados los catedráticos de Derecho”
(Souto Bouza, Grupo Parlamentario CDS. Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203. p.6063)

Otros grupos parlamentarios (Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya y grupo mixto) propugnaban que la designación se realizase directamente por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios de sus miembros, con la finalidad de garantizar la legitimidad de origen y la objetividad en el sistema de elección:

“Creemos que si se quiere reforzar la cúspide de la Administración Electoral, es fundamental plantearse la legitimidad de origen de esa elección. Por ello, planteamos que la elección de los cinco catedráticos de Derecho debe ser realizada por el Congreso de los Diputados, por mayoría de dos tercios de sus miembros. De esta manera, podría existir un debate, en el que se contemplen las características y el perfil de la idoneidad de cada uno de los candidatos y, de esta forma, se evitarán encontrarnos con desacuerdos que provocan la (...) actuación de la Mesa del Congreso, que creemos que no es nada deseable”
(Nuñez Casal, Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya. Informe en Comisión Constitucional, DSCD, 11 de febrero de 1991, número 203. p.6064)

Las buenas intenciones que acompañaron la presentación de estas dos propuestas de mejora, el garantizar la independencia y la objetividad en la designación parlamentaria, se vieron desarticuladas al no contar con el apoyo suficiente de la Cámara legislativa. De esta manera, en la designación del personal rector académico de la JEC se siguió conservando la fórmula electoral prevista en el procedimiento electoral del año 1985.

A modo de ejemplo, a continuación se analiza como los grupos políticos han gestionado en el año 2008 la propuesta conjunta de candidatos que debían proponer y presentar para proceder, con posterioridad, a la designación de los vocales académicos que compondrían la JEC en esa legislatura. A través de ello se refleja con una notable precisión algunas de las cuestiones destacadas con anterioridad (el sistema de cuotas, el control de los grupos parlamentarios mayoritarios en la candidaturas, etcétera), es decir, los desajustes provocados por la implantación de un mecanismo de designación aferrado en los grupos parlamentarios mayoritarios.

Pues bien, en el año 2008 los grupos parlamentarios presentaron, en proporción a su importancia numérica y con la finalidad de seleccionar al personal rector académico que compondría la JEC ese año, a cinco candidatos. En la propuesta de candidaturas los grupos parlamentarios mayoritarios –el grupo del gobierno y el grupo mayoritario de la oposición– se repartieron la mayor parte de los puestos a cubrir. Dos candidatos fueron propuestos por el grupo parlamentario socialista, y los otros dos por el grupo parlamentario popular, el vocal restante fue consensuado con las minorías, el resto del abanico de los grupos parlamentarios que componían la Cámara. Esta información pone en evidencia que los grupos parlamentarios mayoritarios son, en definitiva, quienes manejan los hilos en la presentación de las candidaturas de los futuros miembros de perfil académico de la JEC. Además, en la selección de los candidatos no solo se priorizaron criterios profesionales, sino también cierta cercanía ideológica o afinidad con el grupo parlamentario proponente, lo que se tradujo en el hecho de que tres candidatos habían ocupado, con anterioridad, puestos de libre designación bien en la Administración General del Estado (Ministerio de Interior- en la séptima legislatura-; y Ministerio de Justicia, después Ministerio de Justicia e Interior – en la quinta legislatura-) o en la Administración Autonómica (Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de la Generalitat de Cataluña). Los datos expuestos corroboran que es indiscutible la existencia de un cierto grado de vinculación entre el grupo parlamentario y sus candidatos, ya que más allá de que estos posean un perfil profesional específico también han desempeñado cargos de libre designación en los gobiernos de turno de cada uno de los grupos políticos que avalan su propuesta. Sin embargo, hay que matizar que el consenso previo, no debe entenderse desde una perspectiva política, como un mecanismo de lucha e intercambio de intereses entre distintas opciones políticas, sino desde una vertiente institucional, como una herramienta que “va más allá de los partidos”, que se centra en el

perfil profesional de los candidatos propuestos y que permite “no el acuerdo entre partidos sino el acuerdo sobre personas”. Este razonamiento, que debe guiar el rumbo en la designación del personal rector académico de la JEC, ha sido expuesto por los portavoces de los grupos parlamentarios, en reiteradas ocasiones:

“Lo importante no es el acuerdo entre partidos sino el acuerdo sobre personas: lo importante es el amplio acuerdo de voluntades alcanzado sobre la base de las condiciones de idoneidad previas de los candidatos propuestos para formar parte de la Junta Electoral Central”
(DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 562)

“(…) un acuerdo que va más allá de los partidos y que fundamentalmente –y eso es lo relevante– reside en las personas que han sido propuestas, por lo que todos los grupos de alguna manera ya estamos avalando las condiciones de idoneidad que le hacen aptos por su propio mérito y capacidad (…).”
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 7)

Por último, solo destacar que a pesar de que la fórmula de designación adoptada por los grupos parlamentarios para seleccionar a los candidatos a vocales académicos de la JEC ha provocado algunas disfunciones en el funcionamiento ordinario del modelo de designación parlamentaria derivados, sobre todo, de la interpretación del consenso previo como un rígido sistema de cuotas, el sistema de cuotas o “lottizzazione” es un simple mecanismo de elección. La “lottizzazione” como instrumento de designación parlamentaria puede resultar eficaz, siempre y cuando, los grupos parlamentarios utilicen para motivar la designación unos criterios objetivos, se alejen de sus intereses particulares y se centren en seleccionar aquellos candidatos cuyo perfil personal y profesional resulte más acorde con los puestos vacantes a cubrir:

“La denominada lottizzazione no ha sido un mal en sí mismo (...); está mal el uso irresponsable que, a menudo, se ha hecho de ella, al designar los partidos a personas carentes de méritos, profesionalmente inadecuadas, frecuentemente, incluso corrompidas. Sin embargo, (...), en general, puede decirse que (...) los partidos han designado a personas altamente cualificadas, honestas competentes y estimadas, lo que prueba que la lottizzazione, si se quiere, puede funcionar muy bien”
(Rescigno, 1994: 16 -citado por Pauner Chulvi, 2003:231-)

c) La Mesa del Congreso de los Diputados como órgano de control y supervisión

La introducción de la Mesa del Congreso de los Diputados en el procedimiento de designación parlamentaria de los vocales académicos de la JEC se ha interpretado, en algunos casos, como la culminación de la politización en el sistema de selección. Esta visión utiliza como variable de análisis la composición interna del órgano parlamentario, en la que se refleja una representación proporcional de los grupos parlamentarios existentes en la institución parlamentaria. De este modo, se considera que la Mesa del Congreso de los Diputados es un “órgano eminentemente político, cuyos miembros, la práctica lo demuestra, funcionan de acuerdo con las directrices que les marcan los partidos políticos a que cada uno de ellos pertenece” (Gálvez Muñoz, 1999:107).

Sin embargo, desde una perspectiva formal e institucional, la Mesa del Congreso de los Diputados se debe concebir como un órgano parlamentario de carácter eminentemente institucional de gobierno y dirección que debe regirse, por tanto, por criterios de objetividad e imparcialidad, no partidistas (Santaolalla, 1990:167; Oñate, 2000b:80). En base a ello, se le ha dotado de un contenido funcional en el que la mayor parte de sus actos son de carácter reglado, adquiriendo una menor importancia política aquéllos en los que puede tener cabida su discrecionalidad (Oñate, 2000b:80).

La Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de sus actos de carácter reglado se convierte, también, en el órgano legitimado para controlar y verificar las propuestas de candidatos a vocales académicos planteadas por los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados. El procedimiento electoral general perfilaba la actuación de este órgano parlamentario en el modelo supletorio de selección, sin embargo, no le asignaba ningún tipo de cometido en el modelo ordinario o general. La introducción de la Mesa del Congreso de los Diputados como parte activa en el sistema de designación del personal rector académico de la JEC tiene su raíz en las resoluciones parlamentarias que se dictaron para articular y readaptar el sistema de designación al entorno parlamentario. En este sentido, la novedad estriba en que la Mesa del Congreso de los Diputados se convirtió en un órgano fundamental dentro del modelo general de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC al asumir el control formal de la propuesta conjunta presentada por los grupos parlamentarios y de su, posterior, aprobación definitiva.

El papel de la Mesa del Congreso de Diputados en el procedimiento de designación de los vocales académicos del órgano supremo electoral se basa en un mero control formal o verificación de que los candidatos reúnen los requisitos formales exigidos. En este sentido, a la Mesa le compete el desarrollo de las actividades siguientes: la comprobación de que las candidaturas presentadas cumplen los requisitos legales, si se ajustan a la forma y al plazo previsto en el procedimiento electoral; y la supervisión de los candidatos, la revisión de que los vocales propuestos tienen un perfil profesional adecuado al cargo que deben ocupar, y que cumplen los méritos académicos que se demandan para formar parte de la JEC, es decir, ser catedráticos de derecho y/o catedráticos de ciencias políticas y sociología y que, además, estén en activo.

Cuando la Mesa del Congreso de los Diputados da su parecer favorable, tanto a la presentación de las candidaturas como al perfil de los candidatos propuestos, su decisión es transmitida a través del presidente de la institución parlamentaria al Gobierno. Sin embargo, cuando el dictamen emitido por la Mesa no es favorable, la propuesta presentada por los grupos parlamentario no se aprobará. El dictamen no favorable de la Mesa del Congreso se puede deber a varias causas. Primera, porque la propuesta conjunta se presente fuera de

plazo (transcurridos más de noventa días desde la sesión constitutiva del Congreso). Segunda, cuando la propuesta no esté firmada por todos los representantes de las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados. La última causa puede ser que los candidatos no reúnan algún requisito legal para su designación (por ejemplo, ser catedráticos y estar en activo). Si se manifiesta alguna de las situaciones citadas, la Mesa acuerda que no se cumplen los requisitos establecidos a nivel legal y, en este caso, se inicia un procedimiento de designación distinto al ordinario, el denominado modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC.

Para concluir con el modelo ordinario de designación del personal académico de la JEC solo señalar que en este proceso se pueden diferenciar tres fases (ver Tabla 8.13). Una primera fase en la que los grupos parlamentarios deciden de manera conjunta los posibles candidatos a personal rector de la Junta. Una segunda etapa que se inicia cuando las fuerzas políticas con representación parlamentaria presentan su propuesta de candidaturas firmada ante órgano de la Cámara que ejerce el control y la supervisión formal de las candidaturas y candidatos, la Mesa del Congreso de los Diputados. La tercera y última fase comienza tras la aprobación de la propuesta por parte de la Mesa del Congreso, y supone el cierre del procedimiento ordinario de designación, ciclo que culmina cuando el Gobierno nombra por Real Decreto al personal rector académico de la JEC.

Tabla 8.13. Fases en el modelo ordinario o general de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

Fases	Actores
1) Propuesta de designación	Grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados (partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación parlamentaria)
2) Control, revisión y ratificación de la propuesta	Mesa del Congreso de los Diputados
3) Nombramiento	Gobierno

Fuente: elaboración propia.

B) El modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria

El modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC se activa, siempre y cuando, exista alguna disfunción que repercuta en la eficacia del modelo ordinario o general de elección. Las dos desajustes que se pueden llegar a producir son: que los grupos parlamentarios no presenten ningún tipo de propuesta conjunta, una vez haya transcurrido el plazo de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados; o que la Mesa del Congreso de los Diputados no

emita un dictamen favorable sobre la propuesta de candidatos presentada por los grupos parlamentarios⁴⁶⁸.

A continuación se analizan los aspectos básicos que permiten delimitar el modelo de designación parlamentaria denominado excepcional o supletorio. En particular, como resalta la Tabla 8.14, se describe el papel que desempeñan los actores más relevantes en cada una de las fases que conforman el proceso de elección. A lo que se le suma un estudio de su grado de implantación desde el año 1985 -fecha en la que se aprueba el procedimiento electoral vigente- hasta el año 2000 -fecha en la que se introducen nuevas variables institucionales que modernizan el sistema de designación parlamentaria-.

Tabla 8.14. Actores y fases en el modelo supletorio o excepcional de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (1985-2000)

Fases	Actores parlamentarios
1) Propuesta de designación	Presidente del Congreso de los Diputados. Una vez oídos los grupos políticos con representación en la Cámara
2) Aprobación de la propuesta	Mesa del Congreso de los Diputados
3) Nombramiento	Gobierno

Fuente: elaboración propia.

a) Los actores intervinientes en la selección de los candidatos. El carácter central del Presidente del Congreso de los Diputados

En el procedimiento excepcional o supletorio de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC, a diferencia del modelo ordinario, los grupos parlamentarios ceden su protagonismo a un órgano parlamentario unipersonal que ejerce – junto con la Mesa del Congreso- “la dirección y el gobierno interno” de la Cámara (Sole Tura y Aparicio, 1985:117): el Presidente del Congreso de los Diputados. Esta figura se convierte en el elemento motor del procedimiento de designación parlamentaria de los vocales académicos del órgano supremo de la AE, al retomar las funciones asignadas, con anterioridad, a los grupos políticos con representación en la Cámara: la selección de los candidatos a vocales académicos de la Junta; y la presentación de la propuesta de candidaturas a la Mesa del Congreso para su verificación y, posible, aprobación definitiva.

La introducción de un órgano parlamentario en el modelo supletorio de designación del personal rector académico de la JEC tenía por objeto la transformación y sustitución del modelo de designación gubernamental⁴⁶⁹ que se contempló en el proyecto inicial. En el

⁴⁶⁸ Esta circunstancia no se preveía en la LOREG, sino que es fruto de la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados del 13 de septiembre de 1985. En esta resolución se amplían los casos en los que se puede utilizar el modelo supletorio de designación del personal rector académico de la JEC.

⁴⁶⁹ En este sentido, el artículo 22 apartado segundo del Proyecto de Ley especificaba lo siguiente: “Las designaciones a que se refiere el número anterior deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Cuando la propuesta de las personas previstas en el apartado 1.b) no tenga lugar en dicho plazo, el Gobierno, oídos los grupos políticos presentes en el Congreso de los Diputados, procede a su designación” (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, número 120-I, Serie A, Proyectos de Ley, 15 de octubre de 1984).

proyecto inicial de procedimiento electoral se preveía que fuese el Gobierno el órgano encargado de elegir a los candidatos una vez oídos los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados. Esta iniciativa, procedente del partido del gobierno, no llegó a aprobarse, ya que fue modificada en el seno de la propia institución parlamentaria⁴⁷⁰. Al final se optó por un modelo de intervención parlamentaria desvinculado en su vertiente institucional de las instancias gubernamentales, lo que contribuyó a objetivar y mantener una mayor neutralidad política en el proceso de designación de los vocales catedráticos de la JEC.

En el modelo excepcional de designación parlamentaria si bien las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados pierden su carácter central en favor del Presidente del Congreso de los Diputados, todavía conservan cierto grado de participación en la selección de las candidaturas, ya que pasan a convertirse en agentes colaboradores y consultivos de este órgano parlamentario. El Presidente del Congreso, antes de adoptar una decisión sobre los candidatos y cerrar la propuesta de candidaturas, concede una audiencia previa a los grupos políticos presentes en la Cámara, en la que los escucha y toma nota de sus propuestas en base a su representación en la misma. El que las fuerzas políticas participen en el proceso de designación en virtud de su peso proporcional en la Cámara, es decir, de su fuerza numérica, pone de nuevo en evidencia que en el marco institucional de designación del personal rector académico se prima, ante todo, a los grandes partidos frente a las minorías parlamentarias.

La participación activa del Presidente del Congreso de los Diputados en la selección de los candidatos puede despertar algunas controversias. Estas discrepancias vienen asociadas, sobre todo, al hecho de que el Presidente es elegido por el Pleno de la Cámara en una primera vuelta por mayoría absoluta, y en una segunda, por mayoría simple. Al ser un órgano emanado de la mayoría parlamentaria, de los que controlan la mayoría en la Cámara, algunos autores han resaltado su “carácter partidista” (Sánchez de Dios, 1999:93), y han manifestado que el Presidente sería un órgano ligado a las mayorías electorales a las que pertenece (Solé Tura y Aparicio, 1984:124). Esta visión politizada del órgano parlamentario podría poner en entredicho la objetividad que debe acompañar al sistema de selección de los candidatos a vocales de la JEC. Sin embargo, como destaca Cabrera Calvo-Sotelo (1999) esta figura desde sus orígenes, y a pesar de su vinculación política, se ha configurado para ser “el presidente de todos” los miembros que componían la Cámara legislativa:

“El presidente del Congreso español respondía al carácter de otras presidencias de la Europa continental: una designación política cuya elección constituía la primera muestra de confianza de la Cámara en el Gobierno, pero del que se esperaba, una vez elegido, que se convirtiera y

⁴⁷⁰ Véase, DSCD, número 286, 26 de marzo de 1985, p.8932; y número 199, 18 de abril de 1985, pp.9130-9131.

actuara como el presidente de todos y, por tanto, de los derechos de las minorías frente a la mayoría gubernamental"
(Cabrera, 1998: 151-152)

De este modo, en España se ha ido institucionalizando una presidencia de tipo "intermedio" que se caracteriza por compartir la orientación política de la mayoría de la Cámara (por la que es elegido), pero sin que ello le impida velar por la autonomía y la independencia de esta y los derechos de las minorías. Por tanto, el Presidente se ha consolidado "como un órgano de índole técnico-institucional, cuya función primordial ha sido la aplicación reglada de normas, y que ha ganado autoridad, defendiendo, precisamente, su imparcialidad y dedicación a los intereses de la Cámara, por encima de los partidos, y el diálogo y la consecuencia de acuerdos entre los mismos" (Oñate, 2000b:76-77). Muestra de ello son las palabras pronunciadas, hace unos años, por uno de los diputados que ocuparon la presidencia del Congreso de los Diputados:

"Aquí se dice que los mayores problemas los tiene el presidente del Parlamento con su grupo. Y es lógico. El grupo político tiende a pensar que el presidente es uno de los suyos, pero el presidente se debe a la imparcialidad"
(Gil-Robles, 1999:12)

b) La Mesa del Congreso de los Diputados como órgano de control y supervisión

Otro de los agentes relevantes en el modelo supletorio de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC es la Mesa del Congreso de los Diputados. En este sistema de designación, la Mesa sigue ejerciendo el mismo rol funcional que en el modelo general, es decir, supervisa y verifica que las candidaturas cumplen los requisitos formales para, así, proceder, o no, a su posterior ratificación. Es conveniente destacar que aunque el procedimiento electoral otorgaba a este órgano parlamentario la facultad de designar, de manera excepcional, a los vocales académicos de la JEC, en el Parlamento se optó por racionalizar⁴⁷¹ este sistema de selección con la finalidad de que su contenido fuera más acorde con el modelo general. En consecuencia a la Mesa del Congreso de los Diputados se le dotó de la misma capacidad competencial para los dos modelos de designación (ordinario o general, y supletorio o excepcional), y en el caso del sistema de selección supletorio se introdujo una nueva figura, el Presidente del Congreso de los Diputados.

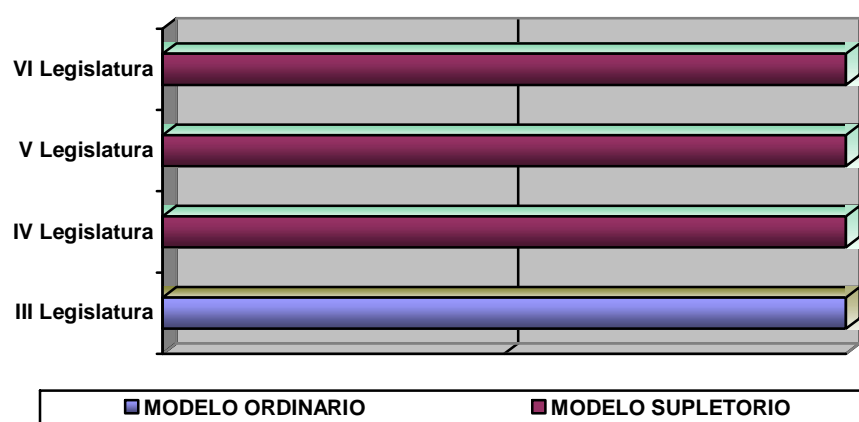
Con independencia de la utilización del modelo ordinario o del modelo de supletorio de intervención parlamentaria, la designación del personal rector académico de la JEC solo concluye cuando el Gobierno nombra por Real Decreto a estos vocales como miembros del órgano supremo electoral.

⁴⁷¹ Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados del 13 de septiembre de 1985 sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de vocales catedráticos de derecho de la JEC.

c) La reconversión del modelo excepcional o supletorio en la fórmula general de designación parlamentaria (1986-2000)

El mecanismo de designación excepcional de los vocales catedráticos se ha convertido, durante un lapso periodo de tiempo, en el modelo general de elección parlamentaria. Hasta la modernización del procedimiento de intervención parlamentaria en el año 2000, en la mayor parte de los nombramientos del personal rector académico de la JEC se ha empleado el modelo supletorio de designación parlamentaria. El motivo de ello ha sido que las fuerzas políticas con representación en el del Congreso de los Diputados no llegaron a alcanzar un acuerdo conjunto, una vez inspirado el plazo de los noventa días que prevé el sistema electoral.

Gráfico 8.7. El modelo supletorio de designación parlamentaria (1986-2000)



Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 8.7 pone en evidencia como en el periodo que se extiende desde la tercera legislatura, año 1986 – año en el que se aplica, por primera vez, el procedimiento electoral vigente-, hasta la sexta, año 2000 –fecha en la que se moderniza el modelo de designación parlamentaria de los vocales académicos de la JEC-, el modelo supletorio de designación parlamentaria se ha convertido durante tres legislaturas consecutivas (cuarta, quinta, y sexta legislatura), no en la fórmula excepcional sino en la regla general en la selección de los candidatos a vocales académicos del órgano electoral. La única excepción en este largo periodo que comprende cuatro legislaturas consecutivas se produce en la tercera legislatura. En esta etapa se aplicó por primera vez el modelo general de designación parlamentaria, además, a diferencia de las otras legislaturas, en la selección de los candidatos se optó por el modelo amplio de participación parlamentaria, por lo que en la confección de la propuesta conjunta de candidaturas intervinieron todos los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, con independencia que se hubieran

constituido o no en grupo parlamentario propio, y lo curioso, es que no hubo ningún problema en llegar a un acuerdo consensuado entre los actores participantes antes de los noventa días desde la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados.

8.3.2.4. La modernización del modelo de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC (2000-2008)

A partir del año 2000 se produce un hito importante en modelo parlamentario de designación del personal rector académico de la JEC. Hasta esta fecha, la “función electiva” de la institución parlamentaria se había caracterizado por su oscurantismo y opacidad. Desde la aprobación del procedimiento electoral en el año 1985, la designación parlamentaria de los vocales académicos del órgano supremo de la AE se había desarrollado sin ningún tipo de publicidad, ni explicación sobre los criterios que habían guiado la elección, las razones de la presentación de unos candidatos respecto a otros, y las posiciones mantenidas por los grupos parlamentarios durante el proceso. Esta falta de transparencia y de rendición de cuentas en el ejercicio de la función electiva de la Cámara, ya había sido criticada en múltiples ocasiones, sobre todo, porque repercutía de manera negativa en la objetividad e independencia que debía acompañar a un modelo de designación parlamentaria. Esta circunstancia atentaba no solo contra la legitimidad del procedimiento sino de la propia institución parlamentaria, ya que como evidencia Habermas las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público si se desea que sigan siendo legítimas (Habermas, 1998: 381-382).

Un buen ejemplo de las críticas vertidas a ese déficit de transparencia en los nombramientos parlamentarios, con la consiguiente pérdida de legitimidad, son las palabras pronunciadas por Cazorla Prieto (1999: 80), en las que aboga por una reconversión de la “función electiva” en algo más que “un mero acto formal de elección por el que se logra el estampillado formal de la propuesta que se plantea en la Cámara”, sobre todo, en vistas de que la institución parlamentaria viera reforzada su legitimidad funcional o material:

“La función electiva, en suma, no se puede limitar al estampillado formal de unas propuestas personales que emanan de las calderas de los grupos parlamentarios o del Gobierno; requiere, en beneficio de los ciudadanos y para su cumplimiento cabal, que los actores parlamentarios expliquen en público las razones que fundamentan la propuesta, su apoyo o rechazo. Lo cual, a la postre, conduce a que los ciudadanos conozcan la razón de la presencia de ciertos elegidos en altas instancias del Estado y puedan juzgar mejor el acierto o desacierto en tan importante tarea de los que proponen y votan”
(Cazorla Prieto, 1999:80)

Las respuestas a las críticas no se hicieron esperar. El cambio que tanto se demandaba se articuló a través de la introducción en la estructura organizativa del Congreso de los Diputados de un nuevo órgano encargado del asesoramiento, la consulta y el control de los nombramientos de los cargos de las altas instituciones del Estado: la Comisión Consultiva de Nombramientos. Este órgano modernizaba, sin duda, el modelo de

designación parlamentaria, por lo que repercutió, también, en la selección del personal rector académico de la JEC. Por tanto, este epígrafe se centra en el análisis de este último mecanismo institucional. Para ello, se comienza con las características definitorias del órgano que ejerce, en la actualidad, el control y la verificación de las candidaturas dotando, al mismo tiempo, al procedimiento de selección de una mayor transparencia y objetividad. A continuación, se concretan las principales innovaciones que se originan y conviven con el modelo ordinario o general imperante. Se finaliza con el estudio de las comparecencias que se han desarrollado, hasta el momento, en la Comisión Consultiva de Nombramientos, con el propósito de constatar si la introducción en el marco institucional de este nuevo órgano de control ha contribuido a mejorar y garantizar la objetividad del sistema de designación y a limitar el excesivo control de los grupos parlamentarios mayoritarios en este proceso.

A) La Comisión Consultiva de Nombramientos como nuevo órgano parlamentario de control de las candidaturas a personal rector académico de la JEC

La Comisión Consultiva de Nombramientos se originó con la intención de dotar al procedimiento de designación de los cargos públicos al servicio de las altas instituciones del Estado (el Tribunal de Cuentas –los consejeros-, el Consejo General del Poder Judicial –los ocho vocales de procedencia no judicial-, el Tribunal Constitucional –los ocho magistrados- y la Junta Electoral Central- vocales académicos-, entre otras) de una mayor objetividad e independencia, limitando mediante su control las propuestas no idóneas y los posibles abusos de la mayoría parlamentaria. El profesor y diputado, López Garrido, se refirió a este último aspecto en una de sus intervenciones ante este órgano parlamentario. En concreto, destacó que la Comisión Consultiva de Nombramientos, en su vertiente funcional, debía asumir también la “función de control parlamentario y de publicidad parlamentaria” propia de los parlamentos contemporáneos, en sentido contrario, se desvirtuaría su sentido real, convirtiéndolo en un órgano de simples comparecencias protocolarias:

“(...) se inicia este trámite; trámite insólito hasta hoy de presencia física aquí de personas que van a formar parte de órganos de relevancia constitucional, y conviene que desde el primer momento se le dé un contenido que no lo convierta meramente en una comparecencia protocolaria sin ningún otro sentido, porque entonces nos veríamos en la obligación de pensar que no sirven muchos de estos trámites que creo que corresponden a la función, en términos muy amplios y muy difusos, de control parlamentario y de publicidad parlamentaria (...)”
(Intervención del Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, López Garrido, ante la Comisión Consultiva de Nombramientos. DSCD, Comisiones, VII legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p.561)

Junto a su función de control con la introducción de este nuevo órgano parlamentario de naturaleza consultiva se intenta racionalizar y dar un toque de mayor transparencia a los trámites previos que acompañan la puesta en marcha del proceso de designación parlamentaria. La presidenta de la Comisión, Rubí Úbeda, en la primera sesión, celebrada el miércoles 14 de junio de 2000, hizo hincapié, desde una perspectiva institucional, en que

este novedoso órgano adquiriría una gran relevancia como instrumento fundamental para reforzar la legitimidad de las decisiones emanadas del Congreso de los Diputados, ya que contribuía a convertir a la sede parlamentaria en el centro de la vida política y a acercar sus dinámicas internas a la sociedad:

“Quiero reiterar nuevamente el interés parlamentario de este camino cuya exploración iniciamos hoy, que es el de las comparecencias previas de aquellas personas, candidatos a ocupar puestos de extracción parlamentaria, es decir que deban ser designados por órganos del Congreso de los Diputados, (...). En el avance, en la profundización de seguir convirtiendo al Congreso de los Diputados en centro de la vida política nacional y, sobre todo, también ese esfuerzo que todos los grupos parlamentarios queremos hacer por acercar cada vez más lo que se hace en esta casa al conjunto de la sociedad (...).”

(Presidenta del Congreso de los Diputados, Rudi Úbeda, DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 558)

Por lo que respecta a la estructura interna del órgano parlamentario, se destaca un claro pluralismo político. La Comisión Consultiva de Nombramientos se compone del Presidente del Congreso de los Diputados, que la preside, y de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, aunque también pueden quedar representados por otro diputado de su mismo grupo⁴⁷². En la Comisión actúa como secretario el Secretario General del Congreso de los Diputados. Las decisiones se adoptan por voto ponderado, es decir, el peso decisorio de los grupos parlamentarios es proporcional a su fuerza numérica, aunque, como se verá, la adopción de decisiones en este órgano parlamentario pierde todo su sentido, sobre todo, porque las candidaturas que se presentan ya han sido consensuadas previamente por los grupos parlamentarios.

A “grosso modo” las actividades ejercidas por la Comisión Consultiva de Nombramientos consisten en revisar y examinar que los candidatos presentados por los grupos parlamentarios reúnen los requisitos formales y la idoneidad necesaria para ocupar y desempeñar el cargo para el que han sido propuestos. De este modo, la Comisión se cerciora de que los criterios que ha guiado la selección de las candidaturas, por parte de los grupos parlamentarios, han sido realmente objetivos y que, en base a ello, se ha propuesto a aquellos candidatos que reúnen no solo los requisitos formales necesarios sino, también, las mejores condiciones profesionales relacionadas con el ámbito institucional que deberán gestionar con posterioridad. La Comisión actúa, así, como filtro ante las posibles inercias partidistas de los grupos parlamentarios, sobre todo, los mayoritarios, y contribuye a aproximar la elección al máximo acierto, a garantizar su máxima eficacia.

B) Innovaciones en el modelo de designación del personal rector académico

Las novedades introducidas a partir del año 2000 sirven para redefinir el sistema de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC con la finalidad de

⁴⁷² Sobre la Comisión Consultiva de Nombramientos, véase la Disposición Tercera de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado.

dotarlo de una mayor transparencia y objetividad. Como se puede observar en la Tabla 8.15 el sistema de elección seguirá conservando, en cierta medida, parte de las fases y de los actores (los grupos parlamentarios y la Mesa del Congreso de los Diputados), que definen y conforman el modelo ordinario o general de designación parlamentaria, pero con alguna variación en su perspectiva funcional, en las actividades desempeñadas por los actores participantes. La novedad más significativa se deriva de la incorporación de la Comisión Consultiva de Nombramientos en el modelo institucional de designación parlamentaria.

Tabla 8.15. El proceso de designación del personal rector académico de la JEC: fases, actores y actividades (2000-2008)

Fases	Actores	Actividades
1ª) Propuesta de candidaturas	Grupos parlamentarios	➤ Presentar una propuesta conjunta sobre los candidatos a vocales académicos de la JEC
2ª) Presentación de las candidaturas	Candidatos a personal rector académico de la JEC	➤ Presentar su candidatura, acompañada de un escrito y currículum vitae, en el registro general del Congreso de los Diputados
3ª) Remisión de las candidaturas a la Comisión Consultiva de Nombramientos	Mesa del Congreso de los Diputados	➤ Remitir, transcurrido el plazo de presentación de candidaturas, los documentos presentados por los candidatos al órgano parlamentario que examina las candidaturas
4ª) Examen formal de las candidaturas y comparecencias públicas de los candidatos	Comisión Consultiva de Nombramientos	➤ Analizar si los candidatos cumplen los requisitos establecidos por el procedimiento electoral para el buen desempeño del puesto ➤ Analizar la idoneidad de los candidatos mediante comparecencias públicas
5ª) Ratificación de la resolución de la Comisión Consultiva de Nombramientos	Mesa del Congreso de los Diputados (en el caso de la JEC)	➤ Ratificación definitiva de la propuesta de candidatos
6ª) Nombramiento	Gobierno	➤ Nombramiento del personal académico por Real Decreto

Fuente: elaboración propia.

Los grupos parlamentarios, como suele ser lo habitual en el modelo general de designación parlamentaria, inician el procedimiento a través de la selección de los candidatos. La propuesta conjunta de candidatos es presentada y debatida, con posterioridad, en la Comisión Consultiva de Nombramientos, el órgano parlamentario destinado a examinar la idoneidad de los candidatos y, por tanto, el grado de eficacia de la propuesta. La peculiaridad, en esta primera fase, estriba en que los candidatos tienen que formalizar su solicitud ante el registro general de la Cámara dentro del plazo fijado por la Mesa del Congreso de los Diputados, en virtud del desarrollo de sus competencias de ordenación parlamentaria y de régimen interior. Para formalizar su solicitud, los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios presentan por escrito su candidatura acompañada de un currículum vitae donde se reflejan sus méritos profesionales y académicos. Una vez expirado el plazo de solicitudes, la Mesa del Congreso se encarga de recoger y enviar las candidaturas presentadas al órgano parlamentario al que le compete su examen y supervisión. De esta manera, las competencias asumidas, con anterioridad, por la Mesa pasan a formar parte del contenido funcional del nuevo órgano parlamentario.

La Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados inicia sus actividades cuando ya tiene en su posesión toda la documentación presentada por los distintos candidatos a vocales académicos de la JEC, junto con la propuesta conjunta de los grupos políticos con representación en la Cámara. A partir de entonces, el papel del órgano parlamentario consiste en lo siguiente: primero revisa que los candidatos cumplen con los requisitos objetivos establecidos en la Constitución o en las leyes, catedráticos de derecho y/o de ciencias políticas y sociología, en activo; y tras examinar y comprobar que los requisitos formales son correctos solicita, por iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario, que los candidatos comparezcan de manera personal ante el órgano parlamentario, con el objeto de que expongan y defiendan sus candidaturas. La comparecencia pública de los candidatos a vocales académicos de la JEC permite, entre otras cosas, verificar que estos cumplen con los requisitos necesarios, los méritos profesionales y académicos, y que, por tanto, su perfil se adecua al puesto que deben cubrir, con posterioridad. Estas comparecencias son obligatorias, es decir, si los candidatos son convocados deben presentarse ante la Comisión y defender públicamente su candidatura, en caso contrario, los candidatos son excluidos durante el resto del procedimiento de designación y, por tanto, no podrán acceder al cargo para el que han sido propuestos.

Las comparecencias públicas de los candidatos en las sesiones de la Comisión Consultiva de Nombramientos suelen ajustarse al procedimiento siguiente: en primer lugar, los candidatos intervienen, durante un máximo de cinco minutos, para presentar su perfil, su bagaje profesional y defender su idoneidad con el cargo; una vez finalizadas las intervenciones, los grupos parlamentarios de menor a mayor formulan preguntas a los candidatos sobre cualquier asunto relacionado con su trayectoria profesional, académica o méritos personales, por un tiempo máximo de cinco minutos; a continuación, los candidatos que lo deseen pueden responder a las preguntas de los grupos parlamentarios, en el supuesto de que la pregunta no tenga destinatario fijo los propios comparecientes deciden quien contestará a ella. En la organización interna de las sesiones el presidente de la Comisión, Presidente del Congreso de los Diputados, modera la sesión y vela por los derechos del compareciente, no admitiendo aquellas preguntas que puedan menoscabar o cuestionar el honor o el derecho a la intimidad del candidato.

En el supuesto de que la Comisión se muestre a favor de la idoneidad de los candidatos propuestos y de su visto bueno, la Mesa del Congreso aprueba la decisión, y los candidatos toman posesión de su cargo cuando son nombrados por el Consejo de Ministros, por el Gobierno (Real Decreto). Sin embargo, si el dictamen es negativo, la Comisión informa sobre su decisión a los grupos parlamentarios proponentes para que presenten nuevas candidaturas dentro del plazo que se establezca por la Mesa del Congreso de los Diputados.

C) Las comparecencias de los candidatos a vocales académicos ante la Comisión Consultiva de Nombramientos (2000-2008)

La Comisión Consultiva de Nombramientos desde su creación se ha reunido en cuatro ocasiones. Tres de ellas se produjeron tras la finalización de las legislaturas correspondientes (en los años 2000, 2004 y 2008) con el objeto de proceder a la designación de los nuevos miembros de la JEC. La otra reunión se llevó a cabo el 9 de abril de 2003, y su finalidad fue designar y examinar la idoneidad de un nuevo candidato que se presentaba para sustituir una baja por defunción en una de las vocalías del órgano electoral. En estos periodos, los candidatos a vocales académicos del órgano supremo electoral han sido convocados para comparecer públicamente y defender su idoneidad ante la Comisión Consultiva de Nombramientos. El análisis de las diferentes sesiones públicas permite obtener una visión lo más aproximada posible de las dinámicas internas del órgano parlamentario y establecer, en base a ello, un diagnóstico general sobre el grado de eficacia de este órgano de intervención parlamentaria en los nombramientos del personal rector académico de la JEC.

Una de las finalidades principales de la Comisión Consultiva de Nombramientos era el garantizar la objetividad y transparencia en el modelo de designación parlamentaria de los vocales académicos del órgano supremo de la AE. Esta finalidad, ha sido cubierta con creces, ya que por primera vez los candidatos han expuesto públicamente su trayectoria profesional y sus méritos académicos, junto con las razones que los motivaron a aceptar el cargo para el que fueron propuestos. Pero, además, estas comparecencias previas han servido para dar a conocer las posiciones que han mantenido los grupos parlamentarios en el proceso de designación, no solo su punto de vista sobre las candidaturas, sino también respecto a otros aspectos afines con el proceso electoral, y con las altas instituciones del Estado.

Desde el 14 de junio de 2000 –fecha de la primera sesión de la Comisión Consultiva de Nombramientos- hasta el 11 de septiembre de 2008 –fecha de la última reunión del órgano parlamentario- las preguntas, intervenciones e inquietudes que han acompañado al examen de las candidaturas se pueden agrupar y clasificar en tres bloques temáticos (ver Tabla 8.16): temas sobre la estructura organizativa y funcional de la JEC, temas del procedimiento electoral que suelen despertar controversias en las distintas convocatorias electorales y temas relativos al diseño institucional de los órganos del Estado.

Tabla 8.16. Áreas temáticas de las preguntas e intervenciones llevadas a cabo en la Comisión Consultiva de Nombramientos (2000-2008)

Área temática	Preguntas e intervenciones
La JEC: aspectos intra-organizativos (vertiente interna) y extra-organizativos (vertiente externa o funcional)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El papel de la JEC ➤ La composición mixta. La aportación de los vocales académicos al órgano supremo electoral ➤ Motivos de los candidatos para aceptar el cargo de vocal ➤ La eficacia de la fórmula de designación del personal académico ➤ Los garantías de independencia del órgano supremo electoral ➤ Los medios materiales necesarios para mejorar su funcionamiento ➤ La publicidad de las resoluciones ➤ El <i>modus operandi</i> de la toma de decisiones ➤ Principios en los que se inspirarán los candidatos para el ejercicio de la función arbitral ➤ Experiencia de los candidatos en la aplicación del derecho electoral y el derecho administrativo (derecho supletorio en la tramitación de los asuntos en el órgano electoral) ➤ La posibilidad de que la JEC elabore un informe-técnico sobre las disfunciones detectadas en el procedimientos electoral y sus posibles reformas
El procedimiento electoral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las posibles reformas en el marco electoral vigente ➤ Las campañas electorales agresivas o en negativo ➤ El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos durante las campañas electorales ➤ La gestión del sufragio de los residentes ausentes, los españoles en el extranjero ➤ El control del censo electoral ➤ La suficiencia de los plazos en el procedimiento electoral ➤ La reciprocidad del derecho a voto de los extranjeros en las elecciones locales
Diseño institucional de los órganos del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La crisis del parlamentarismo ➤ El papel de las Comisiones de Investigación en el Parlamento ➤ El sistema de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional

Fuente elaboración propia a partir de los datos de las siguientes fuentes normativas: DSCD, Comisiones, año 2000, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000; DSCD, Comisiones, año 2003, VII Legislatura, número 741, 9 de abril de 2003; DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004; y DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008

En las comparecencias públicas uno de los temas recurrentes, como no podía ser de otra forma, fue la JEC. Las intervenciones se centraron en dos perspectivas básicas del órgano electoral en su vertiente intra-organizativa (aspectos de su diseño organizativo, de su organización interna), y en su vertiente extra-organizativa (aspectos funcionales y relacionados con su misión institucional). En relación con la dimensión interna de la JEC se abordaron varias materias: las relacionadas con el perfil y la idoneidad de los candidatos (sobre los motivos que les llevó a aceptar el cargo, sobre los conocimientos que pueden aportar a la Junta, sobre las experiencias de los candidatos en el ejercicio del derecho electoral y derecho administrativo -derecho supletorio en los trámites internos del órgano electoral-, sobre los principios que van a guiar sus actuaciones dentro del órgano arbitral, etcétera); las que afectan a la composición mixta del órgano administrativo electoral; las que conciernen a la participación de los partidos políticos en el sistema de designación; y las que hacen referencia a la racionalización de la toma de decisiones, el cómo deben motivarse los acuerdos en el órgano electoral para garantizar su independencia. Las intervenciones sobre la vertiente institucional y funcional de la JEC se pueden concretar en los siguientes contenidos: el papel que juega la Junta como órgano administrativo, técnico y arbitral de las contiendas electorales, y su contribución a la mejora de la calidad en el sistema político democrático; los medios necesarios para mejorar el funcionamiento del órgano electoral; el

déficit detectado a partir del año 2001 en la publicación de las resoluciones del órgano administrativo; y la posibilidad de que la JEC colabore, emitiendo un informe técnico –al igual que el Consejo de Estado-, con la subcomisión de estudio de la reforma de la ley electoral⁴⁷³.

El otro sector de preguntas periódicas, que de igual modo han despertado una enorme preocupación en los grupos parlamentarios, han sido las relacionadas con determinados aspectos del procedimiento electoral. En este área temática se han debatido ciertas cuestiones que a lo largo de las distintas convocatorias electorales han producido determinadas disfunciones en el funcionamiento ordinario del procedimiento electoral, entre ellas se encuentran los siguientes: las campañas electorales agresivas o en negativo; el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos –sobre todo, a la televisión- durante la campaña electoral; la gestión del voto de los residentes ausentes (los españoles residentes en el extranjero); el control del censo electoral; la reciprocidad del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales ; la duración de los plazos en el procedimiento electoral; y las posibles reformas, en general, del marco electoral vigente para poder mejorar su eficacia

En estos dos supuestos (intervenciones relacionadas con el órgano supremo de la AE y con el procedimiento electoral) los actores políticos han mostrado un especial interés, sobre todo, porque la resolución de estas cuestiones por los futuros miembros de la JEC permitía saber su opinión sobre aspectos relevantes y sensibles que, más adelante, deberían de perfilar, arbitrar y gestionar en el seno del órgano supremo electoral.

En la última sesión de la Comisión de Consultiva de Nombramientos se ha detectado, también, el origen de una nueva área temática: la relacionada con el diseño institucional de los órganos del Estado. En este sentido, se han abordado cuestiones que tienen que ver con la crisis del parlamentarismo, con el papel de la comisiones de investigación en la institución parlamentaria y con el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.

Si por un lado, la Comisión Consultiva de Nombramientos ha conseguido aumentar la transparencia en el sistema de designación parlamentaria, por otro lado, el órgano parlamentario ha carecido de un contenido real en sus actuaciones. La Comisión no ha ejercido como instrumento de control de la mayorías parlamentarias, no ha puesto, como era de esperar, el control de los nombramientos, donde debían estar, es decir, en las manos de la minorías, principalmente porque en un sistema parlamentario como el nuestro la mayoría puede controlar numéricamente las correspondientes comisiones del Congreso, lo que se traduce casi siempre, como enseña sobradamente la experiencia, en un voto favorable al

⁴⁷³ La creación de la subcomisión de estudio de la reforma de la ley electoral fue ratificada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 10 de septiembre de 2008.

nombramiento (Blanco Valdés, 2001:158 y 160). Este déficit funcional se corrobora si se tiene en cuenta que desde la puesta en práctica de este trámite parlamentario las candidaturas que se han presentado ante la Comisión, ya venían consensuadas previamente tras una negociación de los grupos políticos que se originaba y se negociaba en sede extraparlamentaria, por lo que los candidatos, antes exponer y defender sus méritos y su trayectoria profesional en el órgano parlamentarios, ya contaban con el aval de los grupos parlamentarios, quedando así el examen de idoneidad vacío de contenido. Este hecho pone en evidencia que la Comisión Consultiva de Nombramientos se ha convertido, en la práctica, en un mero “órgano protocolario” haciéndose realidad los auspicios vaticinados, en su primera sesión, por López Garrido. En el mismo sentido, se ha pronunciado Pascua Mateo (2007) al definir a estas comparecencias ya consensuadas previamente como “trámites molestos”, sobre todo, porque al obedecer a un “puro reparto de cuotas de poder” no aportan nada a la calidad del procedimiento de designación:

“No deja de ser un trámite un tanto molesto, en el que no han de faltar concesiones al cotilleo público –(...) permite la presencia de los medios de comunicación (...), salvo que la Comisión acuerde reunirse a puerta cerrada- y que poco aporta a la calidad de unas designaciones que en muchos casos obedecen a un puro reparto de cuotas de poder”
(Pascua Mateo, 2007:86)

A la falta de racionalidad funcional y de sentido práctico en las actividades de la Comisión, se le une, también, la característica de que los resultados de las comparecencias públicas son directamente vinculantes, no pueden ser vetados por el pleno del Congreso de los Diputados, ya que no se someten a debate parlamentario.

Los datos suscritos evidencian que la Comisión Consultiva de Nombramientos no ha conseguido, hasta el momento, frenar o poner límite al importante papel jugado por los grupos parlamentarios –en base a su representación numérica- en el procedimiento de designación parlamentaria del personal rector académico de la JEC, sobre todo, porque, también, son estas mismas fuerzas políticas la que componen el órgano parlamentario en cuestión. Los grupos parlamentarios mayoritarios –el grupo parlamentario del gobierno y el grupo mayoritario de la oposición- siguen imponiendo y haciendo valer sus candidaturas, y se configuran como los grandes protagonistas en el control de todo el proceso de designación. Una prueba evidente de la exclusión de los grupos minoritarios de las negociaciones previas donde se fraguan las candidaturas, se puso de manifiesto en la queja del portavoz de un grupo parlamentario minoritario (grupo parlamentario vasco –PNV-EAJ-), en una de las sesiones de la Comisión Consultiva de Nombramientos:

“Mi grupo político, como todos, subscribe la propuesta y lo hicimos con especial satisfacción, pese a que (...) mi formación política no fue consultada; sí se le sometió a la firma simplemente y firmamos. Eso sí, nos parecía adecuados los candidatos, pero permítanme este desahogo en forma de queja al que siempre somos tan proclives las formaciones pequeñas, singularmente las nacionalistas. A nosotros nadie nos quiere, nadie nos consulta”.
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 13)

Más allá de los peligros de politización o dependencia gubernamental que suelen plantearse en un sistema de designación controlado y asentado en los grupos parlamentarios mayoritarios, entre los que se encuentra representado, de manera indiscutible, el partido del gobierno, cabría preguntarse, como destaca el profesor y antiguo vocal de la JEC, López Guerra, si estas disfunciones no son tales, y se estaría ante una consecuencia lógica e inherente a la democracia actual:

“(…) cabría meditar sobre si ello es en sí mismo disfuncional, o si constituye más bien una consecuencia lógica del carácter pluralista de una sociedad democrática”
(López Guerra, 1997:27)

La perspectiva señalada por este autor nos conduce a interpretar la intromisión y el excesivo control de los grupos parlamentarios mayoritarios en la designación del personal rector académico no como un hecho aislado, sino como una característica propia e inherente de las dinámicas internas y pluralistas de los parlamentos contemporáneos, dinámicas que se reproducen, también, en todos los nombramientos del resto de las altas instituciones del Estado. Por ello, tal vez, sería más acertado pensar que la relevancia de la Comisión Consultiva de Nombramientos, “expresión de madurez del sistema democrático”⁴⁷⁴, estriba en ser un mecanismo que contribuye a la rendición de cuentas en las designaciones parlamentarias, ya que además de informar sobre el perfil profesional y personal de los candidatos, garantiza el compromiso público de todos los candidatos a ejercer sus funciones con independencia y objetividad, su compromiso institucional y, en consecuencia, la ruptura, a partir del momento de su elección, con cualquier vínculo ideológico o partidista anterior y, por supuesto, con las directrices de los grupos parlamentarios que presentaron su candidatura. En este sentido, se han expresado de manera reiterativa todos los portavoces de los grupos parlamentarios presentes en la Comisión, aunque solo se destaquen, a modo de ejemplo, las palabras pronunciadas por uno de sus intervinientes:

“Lo que nos importa, y es para lo que damos el aval (...), es fundamentalmente para que se vele por el principio de legalidad. A todos los candidatos con independencia del origen por el que han sido propuestos, les hemos hecho esa exigencia de garantía de objetividad, de imparcialidad e independencia a la hora del cumplimiento de sus funciones. Para ello le damos ese margen de confianza y para ello le pedimos, como a todos los demás candidatos, que ese sea el norte de su actuación en la Junta Electoral, con independencia de otras cuestiones (...)”
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 15)

Por último, y para finalizar con este apartado, es imprescindible destacar que el examen previo de idoneidad de las candidaturas a vocales académicos de la JEC no debe interpretarse como un trámite parlamentario protocolario que permite la ratificación de una propuesta cerrada, en la que claramente los grupos parlamentarios mayoritarios han

⁴⁷⁴ La Comisión Consultiva de Nombramientos es calificada de esta manera por varios de los portavoces de los grupos parlamentarios y, también, por algunos de los candidatos a vocales de la JEC. (Ver DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 14; y DSCD, Comisiones, año 2008, IX Legislatura, número 69, 11 de septiembre de 2008, p. 6.).

propuesto la mayor parte de las candidaturas. El grado de eficacia de esta actividad no reside y no se debe centrar en la vinculación política del candidato, en el origen de su propuesta, sino que, y en sentido contrario, tal vez sería más lógico pensar que la importancia de las comparecencias previas estriba en servir como instrumento para que los candidatos, y futuros vocales del órgano electoral, se comprometan públicamente a prestar su servicio, a ejercer sus cometidos y a desarrollar sus actividades con responsabilidad y con objetividad e imparcialidad, en definitiva, con un gran espíritu y sentido institucional:

“A la hora de examinar la posible idoneidad para un cargo como el que hoy aquí se plantea, lo importante es el compromiso por parte del propuesto de subscribir ese sentido institucional, de entender cuál es su responsabilidad de ser custodio de las reglas del juego de algo tan importante como son los procesos electorales”

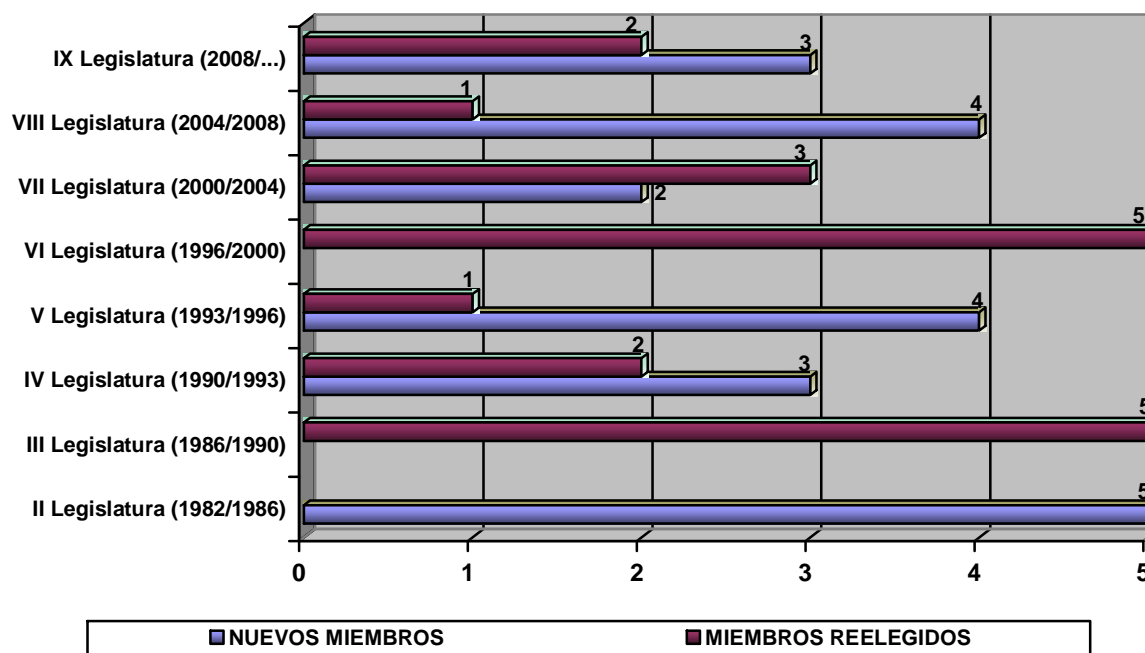
(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 10)

8.3.3 La duración en el mandato y la reelección en el cargo del personal rector académico

El personal rector académico, al igual el personal rector judicial, es elegido entre los noventa días posteriores a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados, por lo que la JEC se renueva al inicio de cada legislatura.

El procedimiento electoral no contiene ningún tipo de indicador que limite la continuidad o la reelección en el cargo de los vocales académicos del órgano electoral. Por ello, aunque la JEC formaliza su constitución al inicio de cada legislatura, en el Gráfico 8.8 se resalta como las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados han optado, en la mayor parte de los casos, por presentar al mismo candidato en sucesivas ocasiones. La permanencia o la renovación en los cargos de los vocales catedráticos no se configura como un hecho aislado, sino que se ha convertido en una constante –en la regla general- desde el año 1985, aunque se distinguen periodos de mayor y menor intensidad en la reelección.

En el Gráfico 8.8 se puede apreciar como existen dos periodos de mayor intensidad o de permanencia total del personal académico del órgano supremo electoral. En la tercera y sexta legislatura no se produce ningún tipo de renovación, ya que las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados optaron por proponer y reelegir como miembros de la JEC a los mismos catedráticos que ya formaban parte de la Junta en la legislatura anterior.

Gráfico 8.8. La duración y/o renovación en el cargo de los vocales académicos de la JEC (1985-2008)

Fuente: elaboración propia.

La reelección de menor intensidad o parcial es la que afecta a parte del personal académico, a determinados vocales de la JEC. En este caso, la duración en el cargo de la mayor parte del personal rector académico de la Junta ha oscilado entre un máximo de cuatro legislaturas y un mínimo de dos. La situación de máxima renovación en el cargo se ha producido en dos ocasiones, con el catedrático de derecho administrativo, Sebastian Martín Retortillo, que fue reelegido durante cuatro legislaturas consecutivas (cuarta, quinta, sexta y séptima legislatura), y con el vocal, catedrático de derecho constitucional, Juan José Solozabal Echevarría, que renovó su mandato en cuatro ocasiones (tercera, cuarta, sexta y séptima legislatura), aunque en una de las legislaturas, la tercera, su designación se produjo, un año después de haberse constituido el órgano electoral, por sustitución. Además, dos vocales académicos han sido reelegidos en tres ocasiones, Jordi Capo – quinta, sexta y séptima legislatura- y Pedro González Trevijano –séptima, octava y novena legislatura-, y cuatro de ellos en dos (Pedro Vega García –tercera y cuarta legislatura-, Francisco Fernández Segado –quinta y sexta legislatura-, Pablo Pérez Tremps – quinta y sexta legislatura-, y Pablo Santolaya Machetti –octava y novena legislatura-).

Los datos aportados corroboran que aunque la JEC se constituye en cada legislatura, las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados han mantenido e institucionalizado, a través de la práctica parlamentaria, cierta estabilidad y permanencia en la designación de los candidatos a personal rector académico del órgano

electoral. Este conservadurismo puede interpretarse de varias maneras. Por un lado, como indicio de cierta moderación y nivel de satisfacción con la labor desempeñada por los vocales catedráticos y, por otro, desde un punto de vista de racionalidad burocrática, porque se entiende que la permanencia en cualquier tipo de órgano administrativo tiene una relación directa con el grado de conocimiento y de experiencia que puede ir adquiriendo el personal que compone el órgano en cuestión, redundando, así, en el buen ejercicio de sus funciones electorales. Sobre la primera cuestión, hay datos que corroboran que la razón de la reelección de determinados vocales académicos de la JEC se debe principalmente a que los grupos políticos tienen una valoración política positiva de las tareas realizadas por estos candidatos cuando, en periodos anteriores, formaban parte de la estructura interna del órgano electoral. En este sentido, se manifestó un portavoz de los grupos parlamentarios con motivo de la reelección de un candidato a vocal académico que ya había sido miembro del órgano supremo electoral con anterioridad:

“En nombre de mi grupo me gustaría decirle que hay una coincidencia plena de su nombramiento, no solamente porque haya un consenso entre todos los grupos que hacemos esta propuesta a la Cámara, sino también porque hay una valoración política favorable a su quehacer en el periodo anterior”

(DSCD, Comisiones, año 2004, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, p. 7)

Sin embargo, la posibilidad de reelección inmediata de los vocales catedráticos puede llevar consigo, también, ciertos peligros de politización, ya que con el fin de poder asegurarse un nuevo mandato en el órgano electoral, los candidatos pueden llegar a establecer compromisos con las fuerzas políticas que los promueven, lo que desvirtuaría el sistema de selección en su conjunto y, por derivación, el funcionamiento eficaz de la JEC.

8.4. La inamovilidad y la independencia del personal rector de la JEC

El personal rector de la JEC goza de inamovilidad en el cargo, al igual que los miembros del poder judicial (jueces y magistrados) y de los titulares de otros órganos de las altas instituciones del Estado. De este modo, se ha intentado dotar a los vocales del órgano supremo de la AE de un estatus similar al de otros colectivos que gestionan o prestan servicios de una relevante importancia institucional en sectores sensibles tanto políticamente como socialmente, y que demandan para su gestión eficaz una desvinculación total de cualquier tipo de interferencia política, gubernativa o de cualquier otra índole que pueda desvirtuar o menoscabar el libre ejercicio de sus funciones y, por tanto, el cumplimiento de sus trascendentales misiones institucionales.

La inamovilidad es una de las garantías de independencia y, por ello, no puede ser considerada sinónimo de esta (Rallo Lombarte, 1997: 255). La importancia de la inamovilidad como elemento fundamental para la materialización de la independencia

conlleva a subscribir que no es el modelo de designación de los integrantes de un órgano el que determina su independencia, sino el estatus con el que se rodea el ejercicio de su función (López Guerra, 2002:249-250). En este sentido, la independencia institucional de los órganos electorales, en general, y de la JEC, en particular, se hace patente o se muestra en la inamovilidad de sus miembros (García Soriano, 2000: 75). Esta base sólida se puede ver reforzada y consolidada a través de la introducción en el diseño organizativo del órgano electoral de otros indicadores que también inciden, aunque en menor medida, en el grado de independencia e imparcialidad de su personal: el perfil de sus miembros, el modelo de designación y la existencia o no de reelección en el cargo -elementos que ya han sido analizados a lo largo de estas páginas-.

La inamovilidad se traduce en el hecho de que los miembros que componen la JEC no pueden ser removidos o cesados de sus cargos más que por las causas que se prevean en la legislación. De ello, se deduce que el principio general que se aplica es la no alteración de la estructura interna del órgano supremo de la AE tras su constitución, y la prohibición en “el proceder injustificado o interesado tendente a afrontar o limitar la independencia del miembro de la Junta” (Cazorla Prieto, 1986:166). De este modo, la inamovilidad se convierte en una salvaguarda de la independencia, “pues supone inutilizar un importante instrumento en manos del poder para intentar inclinar a su favor la actuación de la Junta Electoral Central y para desprenderse, en su caso, de los vocales que no se sujeten a sus deseos o los contraríen abiertamente” (Gálvez Muñoz, 1999:110).

Las causas generales que pueden llevar consigo alguna alternación de la inamovilidad y, por consiguiente, conducir a la cesión en el cargo o a la pérdida de la condición de vocal de la JEC son las siguientes (ver Tabla 8.17): la expiración de mandato; la comisión de un delito o falta electoral; la renuncia voluntaria, justificada y aceptada; y la defunción.

Tabla 8.17. Causas generales de alteración de la inamovilidad en el personal rector de la JEC

Causa	Características
Expiración de mandato	Hasta la toma de posesión de la nueva JEC, después de cada legislatura o tras la disolución del Congreso de los Diputados
Comisión de un delito o falta electoral	Causa de cese acordada por mayoría absoluta de los miembros de la JEC
Renuncia voluntaria, justificada y aceptada	Razones justificadas que pueden motivar la renuncia: el traslado o cambio de destino, etcétera
Defunción	Motivo lógico de sustitución

Fuente: elaboración propia.

En relación con el primer supuesto (expiración del mandato), el personal rector del órgano electoral se renueva tras la finalización de cada legislatura, es decir, su mandato tiene una duración de cuatro años, aunque este periodo puede llegar a acortarse si se produce la disolución del Congreso de los Diputados, según el artículo 68.4 de la CE. No

obstante, con el objeto dotar de cierta permanencia al órgano electoral y evitar lo posibles vacíos de poder, se ha previsto que los vocales que componen la Junta continúen en el cargo hasta la toma de posesión de la nueva JEC, hasta los cien días después de las elecciones⁴⁷⁵.

La segunda circunstancia que puede acarrear la pérdida de la condición de vocal del órgano electoral y, en este caso, provocar su suspensión y sustitución, se produce cuando la JEC acuerda por mayoría absoluta de sus miembros que un vocal ha cometido un delito o falta electoral. Este supuesto plantea cierta incertidumbre normativa, ya que habilita a un órgano administrativo, la JEC, a que ejerza una competencia prejudicial en materia penal, a los efectos de suspender o no de su cargo a sus miembros supuestamente implicados en la comisión de un delito o falta electoral, sin perjuicio naturalmente de lo que, en definitiva, resuelvan los tribunales competentes (Rodríguez García, 1993: 78; Arnaldo Alcubilla, 2002: 93). Sin embargo, es evidente que el procedimiento de suspensión es un procedimiento de carácter no judicial, e independiente del que lleva a cabo el órgano jurisdiccional competente (González Hernández, 1996: 71).

La tercera causa, también de cese y sustitución, se produce a instancia del propio interesado, de manera voluntaria, mediante renuncia justificada y aceptada por el presidente del órgano electoral. Se aprecia que para que la renuncia se haga efectiva se han de cumplir dos requisitos (Gálvez Muñoz, 1999: 111): primero que la renuncia sea justificada, pues existe un interés público evidente en la continuidad del órgano electoral; y segundo, que sea aceptada por el presidente, por lo que el acto de renuncia solo surtirá efecto cuando sea admitido por este miembro de la JEC. La única causa justificada de renuncia a la condición de vocal que ha reconocido abiertamente el órgano supremo electoral en sucesivas ocasiones⁴⁷⁶ ha sido el cambio de destino o traslado. Sin embargo, algunas de las razones que también pueden llegar a motivar la renuncia del personal rector pueden ser su intervención activa en las elecciones y su falta de responsabilidad. En el primer caso, el procedimiento electoral prohíbe a los miembros de la JEC la posibilidad de que puedan concurrir a las elecciones, con el objeto de evitar “la condición de juez y parte en la función de garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (Rallo Lombarte, 1997:255). Con respecto a la renuncia por incurrancia de responsabilidad se puede derivar de la continua ausencia a las reuniones de los miembros del órgano electoral, con el agravante de que los vocales no asistentes no presenten sus excusas o de que estas no se justifiquen oportunamente. Sobre todo, porque el propio órgano electoral ha interpretado que la asistencia de su personal a las sesiones que se

⁴⁷⁵ Acuerdo de la JEC del 22 de mayo de 2003.

⁴⁷⁶ Acuerdos de la JEC de 10 de marzo de 1986, de 29 de abril de 2004, de 16 de mayo de 2007.

convoquen es obligatoria, por lo que aquellos que se ausenten sin justificarlo incurren en responsabilidad⁴⁷⁷.

La última causa de pérdida de la condición de miembro de la JEC sería la defunción de alguno de los miembros del órgano supremo electoral. Hay poco que comentar en relación a este motivo de sustitución, ya que es lógico pensar que la existencia de la situación enumerada es una circunstancia de causa mayor, que lleva consigo una inmediata modificación de la estructura interna del órgano electoral.

Las causas de alteración de la inamovilidad enumeradas son las previstas en el procedimiento electoral vigente, aunque este contenido mínimo se puede ampliar si se tiene en cuenta el marco normativo general que rige a los funcionarios públicos del Estado. En concreto, también pueden ser motivos de pérdida de la condición de miembro de la JEC: la pena de inhabilitación absoluta, la inhabilitación especial para el cargo o empleo público, y la suspensión de empleo o cargo público por sentencia judicial; la pérdida de las condiciones exigidas para acceder al cargo de vocal del órgano electoral; y la abstención formulada de conformidad. La pena de inhabilitación en cualquiera de sus facetas, como primera causa de cese, está prevista en el código penal con carácter general para cualquier funcionario público, por lo que su aplicación se puede hacer extensiva a los miembros de la JEC, dado el eminente carácter público que tiene este órgano de dirección y de supervisión de las elecciones (Gálvez Muñoz, 1999: 112).

Otra de las causas de suspensión del personal rector académico de la JEC, según algunos autores, sería “la pérdida de la condición por la que se ha sido nombrado” (Cano Mata, 1988:417; Gálvez Muñoz, 1999: 111; Rallo Lombarte, 1997: 257; Cazorla Prieto, 1986: 167):

“Los cargos en sentido amplio que atribuyen la condición de miembros de las Juntas constituyen un presupuesto de la misma y como tal los interesados han de permanecer en su posición durante el tiempo que formen parte de los órganos electorales”
(Cazorla Prieto, 1986: 167)

En este sentido, los magistrados o catedráticos del órgano electoral perderían la condición de miembro de la JEC cuando se produjesen variaciones en su situación administrativa, por ejemplo por jubilación, por la pérdida de la nacionalidad española, por sanción disciplinaria de separación del servicio, y cuando pasen de la situación de activo a otra distinta. Sin embargo, el propio órgano supremo electoral, conservando las líneas previstas en el procedimiento electoral del año 1977⁴⁷⁸, ha acordado de manera reiterada y extensiva que las condiciones objetivas de su personal rector se refieren al inicio de su

⁴⁷⁷ Acuerdo de la JEC de 18 de octubre de 1991.

⁴⁷⁸ El Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, en el apartado segundo de su artículo 7 rechazaba expresamente que la jubilación o el pase de una situación de activo a otra distinta supusiera el cese como vocal de la JEC.

mandato, sin perder su condición por dejar de reunirlos⁴⁷⁹. Esta decisión de la JEC implica que cualquier vocal -magistrado o catedrático- que deje de estar en activo, por jubilación, baja laboral, baja por maternidad, etcétera, seguiría formando parte del órgano electoral hasta la toma de posesión de la nueva Junta, al inicio de la siguiente legislatura, y en todo caso, ninguna de las causas enunciadas provocarían la sustitución de los vocales del órgano electoral. La interpretación restrictiva de la inamovilidad adoptada por el órgano supremo electoral en varios de sus acuerdos no se ha reflejado en su vertiente práctica, ya que como se expone más adelante, los motivos que han acompañado el cese y la sustitución de uno de los vocales de la Junta en la tercera legislatura respondieron a la pérdida de la condición por la que fue nombrado, es decir, la razón principal fue la variación de su situación administrativa, en concreto, por su jubilación.

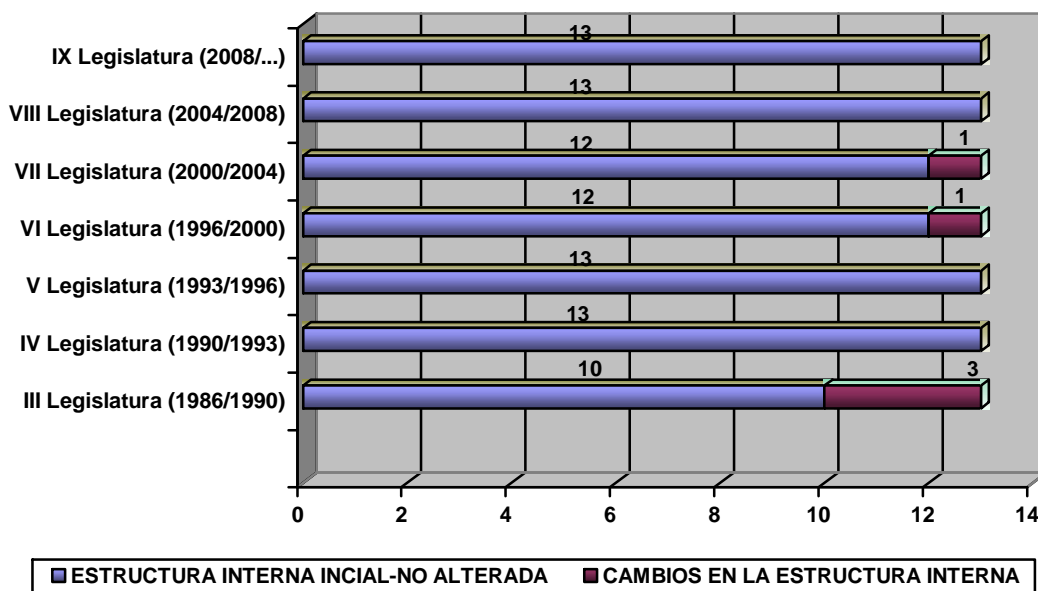
Otra razón justificativa de la alteración de la composición del órgano electoral puede producirse por la abstención formulada de conformidad (Martínez Ruano, 2003:200). La JEC admitió la abstención formulada por un vocal judicial que alegaba como causa de la misma la presentación como candidato en el distrito de un hijo suyo⁴⁸⁰.

Desde la aplicación del procedimiento electoral aprobado en 1985 se han producido algunas alteraciones en la constitución inicial de la estructura interna de la JEC, acompañadas de la conveniente sustitución de sus vocales. Cano Mata (1988: 417) subraya que las sustituciones no son –en principio- aconsejables, lo que beneficia que los cambios de destino del personal rector se pospongan, al menos en cuanto a su efectividad, a la finalización del proceso electoral. La aplicación de esta regla de buen gobierno, deberá traer como consecuencia la paralización de las publicaciones de traslados, especialmente de los funcionarios judiciales, durante el periodo electoral. Como se observa en el Grafico 8.9, los cambios en los titulares de alguna de las vocalías del órgano electoral se han manifestado en tres periodos o legislaturas, en la tercera, en la sexta y en la séptima, de las que se destaca la tercera, por su mayor intensidad de alteración, ya que se sustituyen tres vocales de la JEC.

⁴⁷⁹ Véase, entre otros, los Acuerdos de la JEC de 9 de diciembre de 1985, de 4 de abril de 1986, de 3 de marzo de 1987, de 10 de enero de 1996, de 11 de septiembre de 2003, de 16 de octubre de 2003, de 1 de marzo de 2004, 29 de abril de 2004.

⁴⁸⁰ Acuerdo de la JEC de 25 de mayo de 1977.

**Gráfico 8.9. Las alteraciones de la inamovilidad.
Las sustituciones en el personal rector de la JEC (1985-2008)**



Fuente: elaboración propia.

Los motivos que han provocado las transformaciones en la dimensión interna inicial del órgano electoral han sido diversos. En la tercera legislatura la razón que justificó la sustitución de dos de los vocales académicos fue su cambio de destino, ya que uno fue nombrado magistrado del Tribunal Supremo⁴⁸¹ y el otro Director del Centro de Estudios Constitucionales⁴⁸². La otra alteración de la estructura interna en este periodo (tercera legislatura), en este caso proveniente de la esfera judicial, se debió a la jubilación en la carrera judicial de uno de los magistrados del Tribunal Supremo que constituían el órgano electoral⁴⁸³. Esta última medida choca y se muestra contradictoria con los acuerdos adoptados por el órgano supremo electoral, en los que la jubilación no se consideraba una causa de cese y sustitución de los miembros que componen la JEC⁴⁸⁴. En el año 1999, en la sexta legislatura, uno de los vocales judiciales presentó su renuncia, y una vez aceptada por el presidente del órgano supremo electoral se procedió a su sustitución. El último ejemplo palpable de sustitución en la JEC se produjo en el año 2003, en la séptima legislatura, y se debió a la defunción de uno de los vocales académicos.

⁴⁸¹ Luís López Guerra fue nombrado Magistrado del Tribunal Supremo por RD 363/1986, de 21 de febrero y fue sustituido, como vocal judicial de la JEC, por Francisco Laporta Sanmiguel (véase RD 443/1986, de 28 de febrero).

⁴⁸² Francisco Laporta Sanmiguel fue nombrado Director del Centro de Estudios Constitucionales por RD 2513/1986, de 5 de diciembre y fue sustituido, como vocal de la JEC, por Juan José Solozabal Echevarría (véase RD 577/1987, de 28 de febrero).

⁴⁸³ La jubilación forzosa de la carrera judicial de José Pérez Fernández llevó consigo el nombramiento del magistrado del Tribunal Supremo Antonio Carrero Pérez (véase RD 1999/1987, de 28 de enero).

⁴⁸⁴ En este sentido el Acuerdo de la JEC de 10 de enero de 1996 en su apartado segundo señala lo siguiente: "La jubilación no es causa de cese como miembro de la Junta Electoral Central de manera que si durante el mandato de la Junta Electoral sobreviene la jubilación de un juez o magistrado, éste continúa como miembro de dicha Junta Electoral hasta la extinción del mandato de la misma (...)".

Para finalizar simplemente subrayar que llama la atención que en el estatuto del personal rector de la JEC no exista una mera mención a la independencia, sobre todo, porque es uno de los elementos definitorios y principios de organización y funcionamiento de la AE. Este dato lleva a pensar que se ha utilizado a la inamovilidad como equivalente de la independencia. De este modo, las limitaciones previstas para no permitir la injerencia del gobierno o del poder ejecutivo en el cese de sus miembros bastarían para garantizar su independencia. Sin embargo, como ya se apuntó, con anterioridad, la inamovilidad no es sinónimo de independencia y, por ello, la alta función encomendada al órgano supremo de la AE hubiese requerido de una mayor exhaustividad, de una ampliación del elenco de causas que implican la inamovilidad. Se echa en falta la asimilación del estatuto de los vocales de la JEC con el de los miembros de otras instituciones públicas de gran relevancia también en nuestro sistema político democrático. Según Rallo Lombarte (1997:258) y Gálvez Muñoz (1999:116), este déficit se cubriría con la inclusión de otras garantías, entre las que se destacarían las siguientes: la no sujeción a mandato imperativo alguno; la prohibición y tipificación penal de los intentos de someter al personal de la Junta a instrucciones; el reconocimiento de la inviolabilidad por los actos y manifestaciones formulados en el ejercicio de sus funciones; el establecimiento de un régimen de aforamiento judicial; la fijación de un régimen de incompatibilidades tendentes a evitar la injerencia indirecta en su función, pero que no se limitase al marco de lo estrictamente político, sino que afectase también a intereses en los medios de comunicación y en las empresas de sondeos; y la prohibición de pertenecer a partidos políticos- en el caso de los vocales académicos-, tal y como sucede con los miembros del poder judicial.

8.5. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado el modelo actual de personal rector de la JEC. Teniendo en cuenta los enfoques teóricos que se barajan en la mayor parte de los sistemas políticos democráticos el modelo español ha sido calificado como un modelo mixto de personal -ya que en su vertiente interna coexisten dos tipos de personal, un personal claramente independiente, procedente del poder judicial; y un personal designado por la mayoría de los partidos con representación parlamentaria- e “independiente de los partidos” -ya que todos los miembros de la JEC presentan un elevado perfil profesional y una alta cualificación técnica y desempeñan sus funciones con independencia e imparcialidad; y su designación corre a cargo tanto del poder judicial como del poder legislativo-.

En el modelo mixto de personal se han diferenciado dos tipologías de personal rector: el personal judicial y el personal académico. Para abordar el análisis de estos dos colectivos se ha hecho una aproximación a sus características definitorias, reforzando en el estudio aquellas variables que se prevén en su diseño institucional con la finalidad de

garantizar un mayor grado de objetividad e independencia en su toma de decisiones y en el ejercicio de sus funciones, avalando, así, su desvinculación tanto de la esfera gubernativa como de la partidista. Los indicadores utilizados en la investigación han sido los siguientes: el perfil de los candidatos; el modelo de designación; la duración en el mandato y la reelección en el cargo; y el estatus de sus miembros.

A lo largo del capítulo se ha observado como en el modelo de personal que se implanta en la JEC a partir de la aprobación del procedimiento electoral de 1985 existe un predominio importante del personal rector judicial (aproximadamente un 62 por 100 del total de sus miembros). La apuesta por este colectivo no es nueva sino que tiene sus orígenes en el procedimiento electoral de 1907, periodo en el que solo se les concedía la presidencia del órgano electoral. La novedad del modelo actual estriba en que por primera vez en la historia de la AE el personal rector judicial adquiere una representación mayoritaria en la JEC, no sólo en el ámbito cuantitativo (los vocales judiciales ocupan ocho de las trece vocalías del órgano electoral) sino también en la esfera cualitativa, la presidencia y vicepresidencia de la Junta se cubren por miembros pertenecientes a este colectivo. Esta circunstancia ha llevado a denominar a la JEC como órgano altamente judicializado.

El análisis ha puesto de manifiesto que el perfil estrictamente jurídico de los componentes del órgano electoral ha quedado reforzado, también, a través del personal rector académico. La mayor parte de los vocales académicos que conforman la JEC son catedráticos de derecho y eso que a partir del año 1991 se ampliaron las categorías profesionales del sector académico y se incorporaron también los catedráticos de ciencias políticas y sociología. Aún así, como se ha podido apreciar en las páginas anteriores, los candidatos procedentes de la nueva especialidad académica han ocupado en contadas ocasiones vocalías en la JEC. Este hecho denota que en el órgano supremo de la AE todavía persiste un predominio mayoritario de aquellos vocales que poseen un perfil claramente jurídico (los magistrados del Tribunal Supremo y los catedráticos de derecho).

En esta sección se ha demostrado, también, como algunos indicadores institucionales previstos para garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad del personal rector de la JEC se han visto sobrepasados en su vertiente práctica, sobre todo, en lo que afecta a la designación del personal rector académico del órgano supremo electoral.

El modelo de intervención parlamentaria previsto para la designación de los vocales académicos se ha destacado por ser un modelo complejo y poco reglado. Su complejidad se deriva de la multitud de actores que intervienen en la elección de los candidatos (grupos parlamentarios, Mesa del Congreso de los Diputados, Comisión Consultiva de Nombramientos, etcétera), y de la existencia además de diferentes modelos de designación (el modelo general u ordinario y el modelo supletorio o excepcional). La falta de concreción para articular la designación del personal rector académico en la institución parlamentaria ha

sido solventada por la propia práctica parlamentaria a través de la creación y consolidación de un modelo de gestión aplicable en cada uno de los procesos de designación que se contemplan. Por otro lado, las principales controversias en el modelo de designación de los vocales académicos han tenido su punto de mira en los partidos políticos, ya que estos a través de sus grupos parlamentarios desempeñan un papel relevante en la selección de las candidaturas. El juego de mayorías y minorías en la sede parlamentaria se ha decantado a favor de los grupos parlamentarios mayoritarios – grupo parlamentario del gobierno y grupo mayoritario de la oposición-. De este modo, los grupos mayoritarios han controlado todo el proceso de designación, y han propuesto a candidatos que si bien tenían un adecuado perfil profesional, también se caracterizaban por tener cierta afinidad o vinculación ideológica con el partido político proponente. Esta circunstancia no ha desvirtuado el funcionamiento ordinario de la JEC, ya que a partir de los cambios institucionales que se originaron en el año 2000, se ha aumentado considerablemente la transparencia en la elección del personal rector académico, y a partir de entonces los vocales catedráticos se han responsabilizado y comprometido públicamente en su comparecencias públicas a ejercer sus funciones de dirección, control y supervisión de las elecciones manteniendo, en todo momento, la independencia e imparcialidad en su toma de decisiones. Sin embargo antes del año 2000, la falta de acuerdo de los grupos parlamentarios en la selección de los candidatos condujo a que la activación del modelo de designación excepcional, en el que el Presidente del Congreso de los Diputados tuvo que liderar la designación de los vocales académicos y negociar con los grupos políticos las propuestas de candidaturas.

En la investigación se ha subrayado como las sospechas que sobrevuelan a los vocales académicos no se han manifestado en el personal rector judicial, sobre todo, porque estas vocalías se provén entre magistrados del Tribunal Supremo elegidos por sorteo. Este perfil claramente independiente e imparcial (como se deduce de los principios que acompañan su estatuto) asociado a un sistema de designación desligado de vinculaciones partidistas, políticas o de cualquier otra índole -el sorteo-, ha dotado a este personal de una mayor estabilidad, de una ausencia de críticas o de controversias teóricas.

El otro indicador utilizado, a lo largo del estudio, para medir el grado de independencia y/o politización del personal rector de la JEC ha sido la duración en el mandato y la reelección en el cargo. En las páginas anteriores, se ha expuesto como los vocales de la Junta ejercen sus cometidos hasta la toma de posesión de los miembros que componen el nuevo órgano electoral, por lo que la Junta se constituye en cada legislatura. Además, se ha indicado que el procedimiento electoral no prevé ningún tipo de limitación temporal para la reelección en el cargo. Este dato, como se ha demostrado, si bien no repercute en la independencia del personal rector judicial, si puede llegar a mediatizar a los candidatos reelegidos por los grupos parlamentarios, al personal rector académico. En este

supuesto, la excesiva permanencia en el órgano electoral de determinados vocales puede poner en entredicho su falta de objetividad e independencia, ya que su designación corre a cargo de los grupos políticos, interesados indiscutibles en los resultados electorales. Sin embargo, hasta el momento, la permanencia de los vocales académicos en la JEC se ha interpretado de una manera positiva, como una forma de garantizar la eficacia en la toma de decisiones. De este modo, se ha percibido que la continuidad es un factor que incide favorablemente en los vocales que son reelegidos, ya que les permite adquirir un mayor nivel de conocimientos, de capacidades y de destrezas en el manejo de los asuntos que se suelen tratar de manera habitual en el órgano electoral durante los periodos de elecciones.

Por último, en el análisis se ha podido corroborar como el personal rector de la JEC, al igual que los miembros que conforman el poder judicial en España, goza de una importante garantía de independencia: la inamovilidad. Esta garantía contribuye a reforzar todos los indicadores que inciden en la independencia del órgano electoral (el perfil de los vocales, su modelo de designación, etcétera). También se ha evidenciado como en las causas de alteración de la inamovilidad se manifiestan algunas contradicciones, sobre todo, en su aplicación práctica. Así se ha destacado en el caso de una sustitución que se produjo por jubilación, cuando la Junta había acordado (en reiteradas ocasiones) que este tipo de motivaciones no daba lugar a cambios en la estructura del órgano electoral. Junto a todo ello, se ha resaltado que el estatuto del personal rector es demasiado escueto y que, por ello, debería de producirse una ampliación de su régimen de incompatibilidades y de determinadas garantías que repercutirían en un mayor afianzamiento de la independencia en el órgano electoral.

Como conclusión final, solo destacar que en este capítulo se ha podido comprobar como el diseño institucional previsto para salvaguardar la independencia e imparcialidad del personal rector de la JEC ha resultado eficaz desde su implantación en el año 1985 y que, además, este modelo inicial se ha ido consolidando, modernizando y perfeccionando con el tiempo. Como consecuencia de ello, los vocales del órgano electoral han podido llegar a desempeñar su toma de decisiones y desarrollar sus importantes actividades electorales respetando siempre las reglas del juego, con una gran neutralidad política y profesionalidad, y sin discrecionalidades y arbitrariedades que tergiversaran la ejecución eficaz de su importante misión institucional: garantizar la objetividad, transparencia e igualdad de los procesos electorales. El personal rector ha contribuido, de esta modo, no solo al mantenimiento de la legitimidad en las elecciones, sino también a acrecentar la calidad de la democracia en el sistema político español.

Capítulo 9

Conclusiones

“No es este el fin. Ni siquiera es el principio del fin; pero quizá sí sea el fin del principio”

Winston Churchill

Esta tesis doctoral llega a su punto final con este capítulo de conclusiones. Teniendo en cuenta el objeto de estudio y los objetivos de la investigación, a lo largo de estas páginas se recapitulan los aspectos más relevantes de la tesis y se da respuesta a las hipótesis principales, todo ello, en base al marco teórico propuesto. Este trabajo ha puesto de manifiesto como el modelo actual de AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización en el que se lleva a cabo una transición de un modelo institucional gubernativo y politizado a un modelo institucional independiente y especializado. La consolidación del modelo independiente de AE española se produce a raíz de la transición y consolidación de la democracia en España, aunque este modelo se perfeccionó de nuevo tras la aprobación del procedimiento electoral vigente. En concreto, el análisis de caso sobre la AE, en general, y su órgano supremo, en particular, ha permitido profundizar en las garantías de independencia que se han previsto institucionalmente a lo largo del tiempo para asegurar la neutralidad política de las autoridades electorales y extraer conclusiones sobre aquellos aspectos que limitan o provocan algún tipo de desacoplamiento o desajuste en el modelo electoral actual.

Este capítulo se estructura en varias secciones. En la primera parte se hace un resumen o replanteamiento general sobre el modelo institucional actual de la AE española. A continuación se contrastan las hipótesis formuladas inicialmente, revisando, al mismo tiempo, los pilares teóricos que han dado sustento a la investigación. Por último, se establecen algunas ideas y propuestas sobre diversas cuestiones que pueden acometerse en futuras investigaciones.

9.1. Balance sobre el análisis del modelo institucional de la AE española

Esta tesis doctoral ha tenido por objeto la realización de un estudio acerca del modelo institucional de la AE española, desde sus orígenes y, en concreto, del órgano supremo de la estructura electoral, la JEC. Por ello, en esta sección se hace una recapitulación sobre las principales aportaciones que han contribuido a concretar de una manera general el modelo institucional actual de la AE española en sus tres dimensiones: dimensión organizativa, dimensión funcional y dimensión sistémica.

9.1.1. La dimensión organizativa de la AE española

A lo largo de esta investigación se ha comprobado cómo la estructura organizativa de la AE española se compone, en la actualidad (1985-2008), de un conjunto heterogéneo de órganos creados “ad hoc”, las Juntas Electorales (una JEC; las JECA -cuando el marco normativo autonómico contemple su creación-; cincuenta JEP; y trescientas tres JEZ) y las Mesas Electorales (cincuenta y nueve mil trescientas cuarenta y seis ME⁴⁸⁵), con el objeto de garantizar el buen desarrollo de las contiendas electorales, que las elecciones se ajusten a las reglas del juego electoral. De este modo, cada convocatoria electoral supone la movilización de unos cincuenta y nueve mil setecientos órganos electorales, a los que se le sumaría la JECA, en el caso de que se celebrasen elecciones autonómicas.

Los órganos que constituyen la AE española se estructuran territorialmente y jerárquicamente y, además, se caracterizan por ser órganos complejos (menos las ME), colegiados y temporales (excepto la JEC y las JECA). La vertebración territorial de los órganos electorales implica que sus actuaciones se desarrollen en ámbitos geográficos diferenciados (la JEC en todo el territorio español, las JECA en el entorno autonómico, las JEP en las provincias, y las JEZ y las ME en el contexto local). La AE española se estructura, también, jerárquicamente, por lo que se da una ordenación vertical de los órganos electorales, al encontrarse escalonados de arriba abajo en cinco niveles o rangos. En concreto, las Juntas Electorales constituyen un auténtico sistema jerárquico. La JEC ocupa la cúspide de la pirámide. En un segundo nivel jerárquico se sitúan las JECA, en el caso de que se celebren elecciones autonómicas. El tercer y cuarto escalón corresponde respectivamente a las JEP y a las JEZ. Por último, las ME cerrarían esta estructura jerárquica, aunque tienen atenuada su vinculación jerárquica funcional, ya que las Juntas Electorales no pueden intervenir sobre las decisiones o acuerdos adoptados previamente en las ME, sólo con el objeto de corregir ciertos errores técnicos o aritméticos. La mayor parte de estos órganos electorales son órganos complejos, ya que en relación con su situación

⁴⁸⁵ Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior en relación con las elecciones generales del año 2008.

organizativa y en base al principio de jerarquía, cada nivel superior dirige y controla al órgano situado en el escalón inferior de la jerarquía. Por el contrario las ME son órganos simples ya que al ocupar la base de la pirámide organizativa (el último nivel administrativo) cierran el ciclo de relaciones jerárquicas y, por ello, no dirigen ni supervisan a otros órganos electorales.

Los órganos electorales se distinguen, además, por ser órganos colegiados, por lo que la titularidad del órgano es colectiva, recae en varias personas (un presidente, un vicepresidente y varios vocales). El carácter colegiado de los órganos electorales simboliza la existencia de un pluralismo interno en su toma de decisiones, lo que contribuye, también, a salvaguardar la neutralidad política, ya que “un órgano colegiado puede soportar mejor las presiones, tanto de las instancias políticas como de cualquier actor interesado, que un órgano unipersonal” (Magide Herrero, 2000: 110).

Asimismo junto con la colegiabilidad, la complejidad y su vertebración territorial y jerárquica, otra nota distintiva de los órganos electorales es su temporalidad. La gran mayoría de los órganos de la AE española (JEP, JEZ y ME) se caracterizan por ser efímeros, se crean con cada convocatoria electoral (las JEP y JEZ al tercer día, y las ME entre los días vigésimo quinto y vigésimo noveno posteriores a la convocatoria de las elecciones) y se extinguen una vez finalizadas las elecciones (las JP y JEZ cien días después y las ME el mismo día de la votación). De este modo, sólo la JEC y las JECA, en el caso de las elecciones autonómicas, se configuran como órganos electorales permanentes, produciéndose la renovación de su personal al inicio de cada legislatura.

La temporalidad de la mayor parte de los órganos electorales españoles se interpreta por algunos expertos en temas electorales (entre otros, López Pintor, 2004; IDEA, 2005; PNUD, 2004; Martínez Ruano, 2001; Santamaría Pastor, 1987; Torre Serrano, 1990) como una disfunción organizativa, por varias razones. Por un lado, porque la constitución de una estructura electoral permanente contribuye a ahorrar una serie de costes derivados de la creación de un gran número de órganos electorales con cada convocatoria electoral (López Pintor, 2004; PNUD, 2004). Por otro, porque la permanencia influye positivamente en la especialización y el bagaje profesional del personal de los órganos electorales, por lo que redundaría, sin duda, en el aumento del grado de eficacia en su toma de decisiones (Martínez Ruano, 2001; Torre Serrano, 1990). Por ello, el grado de conocimiento derivado de la experiencia será mayor en el personal de la JEC y de las JECA que en el resto de los órganos electorales, hecho que se refuerza porque los miembros de estos órganos electorales también tienen la posibilidad de ser reelegidos. Sobre este asunto, la JEC ha manifestado, la importancia de contar con un sistema de Juntas Electorales permanentes, debido a que la coyunturalidad de estos órganos electorales provoca desajustes que afectan al propio órgano supremo electoral, sobre todo, porque la JEC debe asumir “funciones

propias de las inferiores lo que desvirtúa la configuración legal” en los periodos de no elecciones. De este modo, según la JEC, la previsión de la permanencia de los órganos inferiores de la AE no persigue la creación de burocracias permanentes, en materia electoral, sino agilizar el funcionamiento de la AE evitando, así, que la JEC desempeñe funciones propias de las Juntas Electorales inferiores⁴⁸⁶. Mientras tanto, una solución intermedia a la temporalidad de las Juntas puede ser la creación de Secretarías permanentes en las JEP y las JEZ que asegurarían dicha continuidad, en particular, en la facilitación de la documentación que pueda requerir la JEC (Arnaldo Alcubilla, 1994: 85, 2002:96).

En relación con las ME se ha podido apreciar cómo su temporalidad y la baja cualificación de su personal suelen ser uno de los problemas más significativos de la AE española (Torre Serrano, 1990). Sobre todo, porque los miembros de las ME controlan una de las fases más importantes del proceso electoral, como es, sin ninguna duda, el acto de la votación. Algunas de las propuestas de mejora que contribuirían a paliar estos inconvenientes podrían ser: la fijación de un mayor grado de cualificación para el cumplimiento de esos cargos, la impartiendo algún tipo de formación para los miembros de las ME y el estableciendo de una documentación lo más simplificada y sencilla posible en su manejo y cumplimentación (Santolaya Machetti, 1999: 83). Hasta el momento, la única medida adoptada ha sido la creación de un manual de instrucciones, aunque la existencia de esta herramienta no garantiza su aplicabilidad, ya que su consulta es optativa, dependen de la voluntad individual de cada miembro de la ME. Por ello, sería más acertado, aunque tal vez más costoso, el dar un curso de formación obligatorio al personal de las ME, lo que si garantizaría el grado de conocimiento adquirido y redundaría en el buen desarrollo de sus actividades electorales. Asimismo, esta formación se podría impartir por el personal de la JEC contribuyendo así al desarrollo de uno de los cometidos de los órganos electorales en la consolidación de las democracias, el fomento de la información y la educación cívica⁴⁸⁷ (López Pintor, 2004:24).

En resumen, el análisis de la dimensión organizativa de la AE ha puesto en evidencia como el modelo institucional de la AE española se caracteriza por ser un modelo complejo, tanto por la cantidad de órganos electorales que componen su estructura formal como por sus divergencias organizativas (órganos complejos/simples, temporales/permanentes, centrales/periféricos). Esta circunstancia ha llevado a denominar a la AE española como un “complejo orgánico” (STC 154/1988).

⁴⁸⁶ Informe de la JEC ante la Comisión de Investigación creada para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante las elecciones del 29 de octubre de 1989.

⁴⁸⁷ En el mismo sentido se ha pronunciado la Asamblea General de la ONU al reconocer la necesidad de afianzar los procesos democráticos a través de instituciones electorales que no solo administren de manera imparcial las elecciones, sino que incentiven la participación de los ciudadanos y se encarguen, además, de impartir educación cívica (Resolución 56/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

9.1.2. La dimensión funcional de la AE española

La dimensión funcional de la AE española conduce a destacar aquellas actividades que dan cuerpo a su misión institucional. En este sentido, se ha podido apreciar como las funciones de dirección, gestión y supervisión de los órganos electorales se despliegan a lo largo de todo el ciclo electoral. Aunque la JEC suele asumir, debido a su carácter permanente, un mayor contenido funcional que el resto de los órganos electorales.

En concreto, se han diferenciado dos tipos de actividades electorales: las actividades internas y las actividades externas. En el primer caso, las funciones de los órganos electorales se derivan de sus principios de jerarquía y de coordinación, por lo que estas actividades se desarrollan entre los distintos órganos electorales (JEC, JECA, JEP, JEZ y ME) con el objeto de dar unidad y armonía a la estructura organizativa de cara a que pueda alcanzar de una manera eficaz sus cometidos. En el segundo caso, las funciones de proyección externa se destinan a aquellos agentes que no forman parte de la AE española (ciudadanos, partidos políticos, medios de comunicación, órganos de la administración gubernativa, entre otros) y su cometido consiste en gestionar y supervisar cada una de las fases que componen el ciclo electoral (fase preparatoria, fase constitutiva, fase integradora – González Hernández, 1996-).

El estudio de la dimensión funcional interna ha permitido situar el análisis en las actividades destinadas a articular el poder de mando o dirección de los órganos electorales superiores con respecto a los inferiores. En este sentido, se han evidenciado varias cuestiones. Primero, que las principales funciones desempeñadas por los órganos electorales superiores de cara a dirigir y controlar la actuación de los órganos inferiores son las siguientes: la remisión de instrucciones, la resolución de consultas, la unificación de los criterios interpretativos, revocar de oficio sus acuerdos cuando se opongan a las decisiones adoptadas previamente por la JEC, entre otras. Segundo, que la JEC al ser el órgano supremo de la estructura electoral es el que ejerce un mayor poder de dirección y supervisión en la línea jerárquica. Por ello, junto a las actividades citadas se encarga, también, de resolver con carácter vinculante las consultas de las JEP y JECA, convirtiéndose, así, en el máximo intérprete del procedimiento electoral. Además, la JEC informa a todos los órganos electorales sobre los asuntos que se dicten en relación con la gestión electoral por parte de la administración gubernativa. Por último, el estudio de las funciones internas de la AE española demuestra, también, que papel que desempeñan los órganos electorales superiores con respecto al nombramiento y cese del personal de los órganos inferiores se encuentra bastante limitado. En concreto, la JEC y las JEP nombran a los vocales de sus órganos electorales inferiores, las JEP y JEZ respectivamente, pero que ya han sido seleccionados, con anterioridad, por los representantes de las candidaturas. Sin embargo, estas Juntas Electorales pueden asumir, de manera excepcional, el poder de

designación, siempre y cuando, los representantes de los partidos no alcancen un consenso sobre los candidatos. Por su parte, las JEZ no intervienen por lo general en el nombramiento ordinario de las ME, sólo cuando este órgano electoral no se constituya en la fecha fijada o a través del nombramiento de algún suplente, si el día de la constitución de las ME no hay tiempo suficiente para comunicárselo al suplente oficial. En relación con el cese de los miembros de los órganos electorales, los órganos electorales superiores no ejercen esta competencia jerárquica, ya que al personal de la AE se le concede la inamovilidad en el cargo, aunque la JEC puede acordar la suspensión de sus propios miembros.

El análisis de la dimensión funcional externa de la AE española ha contribuido a apreciar como las Juntas Electorales desarrollan sus actividades a lo largo de todo el ciclo electoral, pero que las competencias de las ME sólo se concentran en la fase constitutiva. Respecto a la fase preparatoria, aquella que se inicia con la convocatoria electoral y se extiende hasta el día de la celebración de las elecciones, al ser la etapa más dilata en el tiempo, contempla un mayor número de actividades de gestión y supervisión electoral. Estas funciones consisten principalmente en la gestión del sufragio pasivo (designar a los administradores y representantes de las candidaturas y comprobar que los candidatos reúnen los requisitos formales que se exigen para participar los procesos electorales); la administración y la supervisión de los aspectos logísticos de la votación (aprobación del modelo oficial de sobres y papeletas y supervisión de los elaborados por los partidos políticos; aprobación del manual de instrucciones de los miembros de las ME y de los distintos modelos de actas – actas de constitución de las ME, actas de escrutinio, actas de sesión, actas de escrutinio general y actas de proclamación de electos-); el control de la campaña electoral, los sondeos, las encuestas y los gastos electorales; la imposición de multas; y resolución de consultas, quejas, reclamaciones y recursos . Junto a estas actividades la AE dirige y supervisa, también, la actuación de los órganos de la administración gubernativa que participan o colaborar en la gestión de los procesos electorales, en particular, de la OCE. Estas actividades iniciales o preparatorias tienen una gran relevancia política, ya que de su buen desarrollo depende que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de libertad, igualdad, y competencia, revirtiendo, de este modo, en la calidad de las elecciones y, por tanto, de la democracia representativa española, como se expone en la dimensión sistémica de la AE española (epígrafe siguiente).

En la fase constitutiva, la que se inicia el día de la elección y finaliza con la proclamación de los candidatos electos, se diferencian dos momentos claves: cuando se realiza la votación, dónde se manifiesta la voluntad de los ciudadanos que ejercen su derecho al sufragio activo mediante la elección; y cuando se realiza el escrutinio, tanto parcial como general, dónde se verifica cuantitativamente la manifestación general de la

voluntad de los ciudadanos. En la primera etapa, el control de la votación recae en las ME y las JEZ sólo se encargan de supervisar la formación de estos órganos electorales y de garantizarles los recursos materiales necesarios (urnas, sobres, papeletas, cabinas, entre otros). Es menester destacar el importante papel que juegan las ME tanto en el control de la votación como en la realización del primer escrutinio. En la votación los miembros de las ME y, en particular, su presidente se encarga de garantizar que no exista ningún tipo de inconveniente, logístico o de otra índole, que tergiverse la libertad de los electores en el ejercicio del sufragio, pudiendo incluso a solicitar la ayuda de las fuerzas de policía cuando lo estime necesario. Respecto al recuento de los primeros resultados electorales el protagonismo de las ME también queda reforzado no sólo porque realizan y controlan el escrutinio sino también porque resuelven las reclamaciones sobre este asunto pudiendo incluso anular actas y votos. Por tanto, la AE contribuye mediante estas actividades a garantizar que los ciudadanos ejerzan su derecho a voto sin obstáculos que eviten, obstaculicen o inhiban dicho ejercicio. Sobre todo, porque entre el derecho a la participación individual y la realidad de la participación efectiva pueden interponerse múltiples obstáculos, tales como la obstrucción en el acceso a los locales de la votación, impedimentos materiales (inexistencia de sobres, papeletas, urnas, cabinas, entre otros). De este modo, la AE española al gestionar de una manera eficaz la participación política de los ciudadanos en los procesos electorales favorece, también, al desarrollo de la calidad de la democracia en su dimensión sustantiva y procedimental.

Por otro lado, las JEP asumen el protagonismo en el recuento general de votos. Las JEP llevan a cabo esta competencia en todos los procesos electorales, menos en las elecciones municipales, donde las JEZ desempeñan este cometido. El escrutinio general consiste en verificar la autenticidad de la documentación electoral de las ME, y en realizar el recuento definitivo de votos y de resultados obtenidos en las distintas secciones de la circunscripción electoral. En el escrutinio general, las Juntas Electorales no pueden anular, como criterio general, ningún acta ni voto, por lo que su papel se basa en comprobar, sin discusión alguna, el recuento de votos de las diferentes secciones, según las actas y certificaciones de las ME. La única salvedad se produce si se detecta algún error material o de hecho o aritmético, en este caso los acuerdos de las ME pueden ser revisados. Las mismas Juntas que realizan el escrutinio se encargan, también, de solventar las reclamaciones de los representantes y los apoderados de las candidaturas sobre las incidencias recogidas en las actas de sesión de las ME o en el acta de sesión de escrutinio general.

Por último, el ciclo electoral se cierra con la fase integradora, con el conjunto de actividades que se llevan a cabo después de las elecciones. Si bien en la proclamación de electos intervienen las distintas Juntas Electorales (JEC –elecciones europeas-, JEP –

elecciones generales- y JEZ –elecciones locales-), el resto de las funciones que se desarrollan en esta etapa se asumen por la JEC, como consecuencia de su carácter permanente. En concreto, el órgano supremo electoral se encarga de la publicación oficial de los resultados electorales en cualquier tipo de elección y una vez finalizado el mandato de las JEP y las JEZ, tras la investidura de los candidatos, expide las credenciales a los diputados, senadores, concejales, diputados provinciales, y consejeros insulares, en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia. Además, la JEC supervisa el proceso de nombramiento del alcalde en las corporaciones locales, tanto al inicio del mandato de la nueva corporación como cuando se produce una vacante en la alcaldía.

Para finalizar, simplemente reseñar que, junto con los órganos que componen la AE española, en cada proceso electoral, intervienen y participan, también, un conjunto de órganos procedentes de la administración gubernativa (Dirección General de Política Interior-Ministerio del Interior-; OCE -Ministerio de Economía y Hacienda-; Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; Ministerio de Defensa; entre otros) o de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electorales que concurren a las elecciones (apoderados, interventores, representantes y administradores generales y de las candidaturas). Estos órganos desempeñan actividades destinadas a la gestión y/o control de las elecciones, por lo que se convierten en un componente indispensable de la AE en su dimensión funcional, sobre todo, porque que sin su colaboración y su apoyo la AE carecería de recursos suficientes para poder ejercer de una manera eficaz su importante misión institucional.

9.3. La dimensión sistémica de la AE española

La dimensión sistémica de la AE española pone el acento en la relación de los órganos electorales con otras variables del sistema político, al entender que la AE es uno de los componentes necesarios, o subsistemas, de todo sistema electoral y que, por ello, incide en el sistema político (López Pintor, 2009; Picado León, 2009). Desde esta perspectiva, las instituciones electorales son una variable fundamental en la instauración y el desarrollo de la democracia (IDEA, 2006; López Pintor, 2000b, 2004; Nohlen, 2006; PNUD, 2004; UIP, 2004). Sobre todo, porque “sin un control real y serio sobre los actos electorales, es inconcebible, en los hechos, la existencia de democracia” (Gros Espiell, 1990:11).

Como se ha puesto en evidencia, las Juntas y las Mesas Electorales son órganos “ad hoc” que se constituyen de manera exclusiva, cómo órganos especializados, para desempeñar, a lo largo de todo el ciclo electoral, actividades de gestión, control y supervisión electoral, con el objeto de llevar a cabo su importante misión institucional, el garantizar que las contiendas electorales se desarrollen con objetividad, transparencia e igualdad, con pleno respeto a las reglas del juego previstas en el procedimiento electoral

vigente. En consecuencia, los fines institucionales de la AE española (imperio de la ley, igualdad, objetividad, transparencia) denotan un compromiso explícito con el desarrollo de algunas de las dimensiones básicas que, según Morlino (2008), definen la calidad de la democracia tanto en lo relacionado con su contenido (libertad e igualdad) como con sus aspectos procedimentales (imperio de la ley, rendición de cuentas). Al mismo tiempo, el desempeño eficaz de los principios anteriores incide también en la calidad de la democracia, en su dimensión resultados. En este sentido, si los procesos electorales se llevan cabo con igualdad, transparencia, objetividad y respetando, ante todo, el principio de legalidad, el cuerpo electoral (tantos los ciudadanos en su rol de electores como de elegibles) se mostrará satisfecho con los resultados electorales y, por ello, las elecciones se percibirán como “libres y justas” (Goodwin-Hill, 2006), como legítimas.

9.2. Debate sobre las hipótesis y aportaciones teóricas del estudio

La cuestión básica que ha dado pie a esta tesis doctoral ha sido la siguiente: ¿Es adecuado el diseño institucional de la AE española para garantizar su independencia y neutralidad política? Las páginas que componen esta investigación han pretendido dar respuesta a esta pregunta, es decir, corroborar si el modelo organizativo actual de la AE española y de su órgano supremo, en particular, se caracteriza por ser un modelo institucional independiente o si, por el contrario, persisten todavía, en su estructura interna, ciertos indicios de politización, fruto de las inercias del pasado, que pueden llegar a limitar la neutralidad política de la organización electoral tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones.

Partiendo de esta pregunta de investigación y del objeto de estudio se plantearon diversas hipótesis interrelacionadas, que se verifican a continuación.

9.2.1. Hipótesis general (H1)

El modelo institucional actual de la AE, en general, y su órgano supremo, en particular, goza de un alto grado de independencia y neutralidad política.

La validación de la hipótesis general en esta investigación supone asumir que la AE española goza de suficientes mecanismos institucionales para asegurar su independencia y neutralidad política y que, por ello, su estructura organizativa pertenece al modelo institucional independiente. El modelo electoral vigente, hoy en día, según López Pintor (2000b, 2004, 2009), en la mayor parte de los países del mundo.

Como se ha resaltado reiteradamente en las páginas que componen esta tesis doctoral, la AE necesitaba contar inevitablemente con un modelo institucional “eficaz y riguroso” (Bjornlund, 2006) para poder llevar a cabo su importante misión institucional (garantizar que las elecciones se desarrollen con pleno respeto las reglas del juego

electoral, con transparencia, igualdad y objetividad), es decir, un modelo articulado en una serie de principios que contribuyesen a asegurar su independencia y neutralidad política. Sobre todo, porque los órganos electorales independientes se destacan como piezas claves tanto de cara a legitimar los procesos electorales como en vistas de asegurar una mayor calidad en la democracia liberal representativa (Barrientos, 2008; Goodwin-Hill, 2006; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; IDEA, 2005, 2006; López Pintor, 2000b, 2004, 2008; Nohlen, 2006; Picado, 2008; PNUD, 2004, UIP, 2004). En sentido contrario, cuando la autoridad electoral no actúa de manera independiente, los efectos podrían ser nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000).

En el caso de la AE española, la búsqueda de la independencia fue el elemento nodal que sustentó la mayor parte de las líneas discursivas de las élites político-parlamentarias a la hora de consensuar el diseño del modelo actual de la AE española. En este sentido, como se ha manifestado en la investigación, los grupos parlamentarios tuvieron en cuenta tanto factores históricos como estratégicos, pero en cualquier caso, cada una de estas posiciones justificaba la creación de un modelo institucional independiente. Desde un punto de vista estratégico, basado en la “lógica de la desconfianza” (Schedler, 1999b:189), un esquema en el que el poder ejecutivo organizara las elecciones y en las que el legislativo las calificara, podía dar lugar a situaciones de pérdida de legitimidad en las elecciones y, en consecuencia, a momentos de crisis política (Lehoucq, 2002). Por ello, como solución previsor, se apostó por crear un modelo institucional suficientemente desvinculado de la esfera política y gubernativa, y se consensuó, además, una cierta armonía entre los mecanismos institucionales previstos para garantizar la independencia de la estructura electoral y el cumplimiento de los objetivos fijados (imperio de la ley, igualdad, transparencia y objetividad en las elecciones).

Por otro lado, en las decisiones de los grupos parlamentario se denotó un clara “dependencia de rumbo” (Peters, 2003), al utilizar como referencia “la experiencia acumulada de los procesos electorales celebrados en España desde la instauración de democracia⁴⁸⁸”, es decir, el modelo electoral de la transición y consolidación de la democracia en España (1977-1985). Este modelo se empleó como guía, tanto a la hora de definir la misión institucional de la nueva AE como de cara a configurar sus garantías de independencia. En el primer caso, el proyecto electoral no contemplaba la misión institucional de la AE y para su inclusión se presentó una enmienda⁴⁸⁹ en la que se recogían

⁴⁸⁸ En este sentido se pronunció Alfonso Guerra (DSCD, II Legislatura, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8063).

⁴⁸⁹ La enmienda número 141 presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) al Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, proponía un nuevo texto para el artículo 21.1 del Proyecto de Ley: “La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y

literalmente los fines institucionales previstos en la AE del año 1977. En el segundo supuesto, el modelo electoral de la transición política española se utilizó como ejemplo no sólo por ser un modelo independiente sino porque su puesta en práctica, durante el difícil periodo de la transición y consolidación democrática en España, confirmaba que gozaba de una gran legitimidad institucional. En este sentido, la AE de 1977 había gestionado y supervisado las elecciones en las que la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles habían aprendido a utilizar su derecho de sufragio⁴⁹⁰, por lo que había contribuido a afianzar el pleno respeto de todos los actores electorales a las reglas del juego político, a la institucionalización de las elecciones libres y justas, y a la consolidación de la democracia liberal representativa en España.

En particular, la estructura organizativa de la AE española se constituyó de un conjunto de órganos creados “ad hoc” (las Juntas y Mesas Electorales) articulados en una serie de principios (principio de legalidad, principio de transparencia y principio de objetividad o independencia). Estos principios conformaron la misión institucional de la AE, aunque se destinaron, también, a asegurar su independencia y neutralidad política, tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones. De este modo, el respeto a la ley (principio de legalidad), la objetividad o independencia y la transparencia no sólo representan los fines institucionales de la AE sino que se pueden interpretar, también, siguiendo las directrices internacionales (*Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional*), como “principios éticos que forman la base de la AE” y que deben guiar, por ello, la conducta de sus miembros (IDEA, 1998).

En primer lugar, el reconocimiento del principio de legalidad, del imperio de la ley, es un principio inherente a todo Estado de derecho y una dimensión de la calidad de la democracia en su vertiente procedimental. En el caso concreto de la AE española, este principio implica que los órganos electorales deben subordinar sus decisiones y actuaciones a las condiciones generales y procedimentales establecidas por el Estado en la normativa electoral. En este sentido, los miembros de la AE son seguidores de reglas establecidas y, por ello, sus conductas siempre se restringen a la “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1997). Por tanto, si por un lado la AE debe cumplir la ley, la articulación de este principio supone, además, que la AE debe asegurarse del buen cumplimiento del marco electoral, de que las reglas del juego previstas se desarrollen de manera imparcial y de manera equitativa, con pleno respeto al procedimiento electoral vigente (IDEA, 1998) y a los

objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad” justificando lo siguiente: “Antes de regular la estructura y organización electoral, es necesario proceder a definir las finalidades de la Administración Electoral. En este sentido tenemos que tener en cuenta los antecedentes legislativos del Real Decreto Ley 20/77 sobre Normas Electorales y la Ley 28/83 de Elecciones al Parlamento Vasco, que bien en la exposición de motivos, como en artículo propio, definen a la Administración Electoral” (Entrena Cuesta, 1986: 181).

⁴⁹⁰ Así lo expuso Alfonso Guerra en la sede parlamentaria (ver DSCD, II Legislatura, número 174, 5 de diciembre de 1984, p. 8063).

derechos y libertades de los ciudadanos. Esta doble perspectiva del principio de legalidad se puso de manifiesto, también, por uno de los vocales del órgano supremo de la AE española al resaltar lo siguiente:

La Junta Electoral Central (...) le corresponde aplicar la ley (...) con absoluta objetividad y con absoluta imparcialidad, y sobre todo no solo con estas cláusulas generales, sino con un respeto escrupuloso a los derechos y libertades de todos los ciudadanos.

(Martín Retortillo Báquer, DSCD, Comisiones, VII Legislatura, número 32, 14 de junio de 2000, p. 563)

En consecuencia, el principio de legalidad significa que la AE española “tiene que actuar conforme al derecho, sometida al derecho, y tratando con objetividad a quienes concurren al procedimiento electoral”⁴⁹¹. Por ello, el principio de legalidad refuerza la imparcialidad y objetividad de la AE en la gestión y supervisión de los procesos electorales, sobre todo, porque el papel de los órganos electorales se encuentra limitado y se reduce a la mera aplicación de la ley (Solozabal Echevarría, 1993: 74). Sin embargo, se debe matizar que en el caso de la AE española se ha hecho una interpretación extensiva de este principio, lo que conduce a que los órganos electorales lleven a cabo funciones que no se prevean de manera explícita en el marco electoral (Martínez Ruano, 2003; Rallo Lombarte, 1997). Este posible desajuste o fuente de discrecionalidad se ha corregido, en la práctica, por el hecho de que las decisiones, no tasadas, de los órganos electorales se suelen adoptar utilizando referentes del entorno institucional ya legitimados (isomorfismo institucional), pero en todo caso con cierta dosis de racionalidad normativa, es decir, “sin sesgos ni autointerés” (Rawls, 1979), sin discrecionalidades, ni motivaciones de otra índole (personales y/o políticas) y sin ningún otro tipo de interés que no sea la búsqueda desinteresada de la rectitud legal (Schedler, 2005a).

En segundo lugar, la transparencia se destaca como otro de los principios que ayudan a afianzar la independencia y la neutralidad política de la AE española y que, al igual que el principio anterior, se encuentra vinculado con el desarrollo de la calidad de la democracia, en el sentido de que permite evaluar la existencia o no de mecanismos de control que prevengan o corrijan los abusos de poder en un régimen político. Para empezar, la propia AE se constituye como una organización destinada a dotar de una mayor transparencia a los procesos electorales. De este modo, la AE se identifica con una organización de “rendición de cuentas horizontal asignada” (O’Donnell, 2001), al originarse como una estructura organizativa desvinculada de la esfera política, y especializada en dirigir, examinar, supervisar y prevenir acciones u omisiones de la autoridades estatales en los procesos electorales. Además, la articulación del principio de transparencia lleva consigo

⁴⁹¹ Así se puso de manifiesto por la candidata a vocal de la JEC, Paloma Biglino Campos, ante la Comisión Consultiva de Nombramientos (DSCD, Comisiones, VIII Legislatura, número 138, 18 de noviembre de 2004, pp. 2-3).

la apertura de la AE española al exterior, a un mantenimiento de una serie de relaciones constantes con su entorno (los ciudadanos, los partidos políticos, los medios de comunicación y la administración gubernativa), con el objeto no sólo de informar sobre cualquier medida que se adopte en relación con los procesos electorales, sino también de sus propias decisiones y actuaciones. Desde esta segunda perspectiva, la AE genera información y la hace accesible a los ciudadanos, dotándolos, así, de una serie de recursos que le permiten comprobar si las actuaciones de los órganos electorales se ejercen con eficacia, lo que redundará, en la imagen social de la AE, en su percepción o no como legítima y, en consecuencia, en la calidad de las elecciones. Por ello, este ejercicio de transparencia se transforma, al mismo tiempo, en un “mecanismo de control externo” (Cotino Hueso, 2003), control ejercido por la sociedad y por los propios partidos políticos, interesados indiscutibles en los resultados electorales, y en un instrumento de garantía de la objetividad y neutralidad política, al limitar las discrecionalidades y los posibles abusos de poder de la AE en los procesos electorales. En concreto, la JEC se ha destacado como el órgano electoral en el que se ha dado un mayor grado de apertura con el entorno y, por tanto, que más ha ejercido la rendición de cuentas, “la información y justificación de sus actos” (Schedler, 1999), al publicar periódicamente los resultados de sus acuerdos, de su “modus operandi” en la gestión y supervisión de elecciones, e incluso de cualquier información relevante que afecta a los procesos electorales. Por el contrario, en el resto de los órganos electorales se vislumbra un gran oscurantismo y secretismo con respecto a sus actividades internas. Por ello, sería recomendable instaurar mecanismos de información y comunicación con los ciudadanos. En particular, se podría incluir dentro de la página web del Ministerio del Interior o de la JEC, un apartado de contenidos destinado a difundir los acuerdos e instrucciones tanto de las JEP como de la JEZ. De este modo, se garantizaría una mayor transparencia en la gestión y supervisión de las contiendas electorales, lo que redundaría, también, en la imparcialidad y la neutralidad política de estos órganos electorales al encontrarse sujetos al control permanente de los partidos políticos, de los medios de comunicación, y de los propios ciudadanos, en general.

En tercer lugar, el estudio de la independencia ha verificado que la AE española dispone de un modelo institucional independiente, aunque se destacan, también, distintos grados de independencia en sus órganos electorales, siendo la JEC el órgano que goza de una mayor independencia-formal.

Respecto a la independencia del personal de los órganos electorales en su toma de decisiones, se ha comprobado como los miembros de las Juntas Electorales se han reclutado entre personal perteneciente al poder judicial y al ámbito académico y/o profesional, personal al fin al cabo acostumbrado a obrar con “eficacia indiferente”. Asimismo, si el perfil cualificado de los vocales de las Juntas garantiza la sujeción de sus

acuerdos a criterios racionales y carentes de discrecionalidad política, por otro lado, la objetividad y la imparcialidad se ha reforzado, también, mediante la “judicialización” de las Juntas (García Soriano, 2000; Santolaya Machetti, 1999; Rodríguez García, 1993), a través de la incorporación mayoritaria del personal judicial y de la concesión tanto de la presidencia como de la vicepresidencia a los miembros de este colectivo. En relación con el grado de objetividad en su sistema de designación, la opción del sorteo en los vocales judiciales reduce cualquier tipo de sospecha sobre la selección de este personal. Sin embargo, las suspicacias se presentan en el caso de los vocales académicos y profesionales de las Juntas, ya que en su sistema de designación participan los grupos parlamentarios (JEC y JECA) o los representantes de los partidos políticos (JEP y JEZ), lo que puede llegar a desvirtuar, en cierta medida, la objetividad en la selección de los candidatos, sobre todo, cuando se prioriza la afinidad ideológica frente al perfil profesional o el grado de cualificación técnica para el puesto. Aunque esta disfunción se corrige, en cierta medida, porque la propuesta de candidatos a vocales de las Juntas se debe hacer de manera conjunta, por consenso entre los diferentes actores político, lo que dota al modelo de designación de un cierto pluralismo, aunque limitado en el caso de la JEC por el sistema de cuotas. Por otro lado, la independencia del personal de la ME queda asegurada, al ser representantes del electorado elegidos por sorteo. Sin embargo, la participación de la administración local en el control de sorteo plantea controversias, ya que se interpreta como una vuelta atrás en la búsqueda de independencia de la AE española, como una medida “errática y desafortunada” (Martínez Ruano, 2003).

En relación con la independencia funcional de la AE española, sólo destacar que se encuentra vinculada con el nivel de autonomía de los órganos electorales en su toma de decisiones. Bajo este supuesto, la AE al ser una estructura organizativa creada “ad hoc” con el objeto de cumplir una misión específica, goza de un alto grado de independencia funcional, ya que el gobierno no puede dirigir ni controlar sus actuaciones al no depender jerárquicamente del poder ejecutivo.

El análisis de la independencia presupuestaria ha permitido verificar cómo los recursos económicos de los órganos electorales dependen de dos instancias, las Cortes Generales, en el caso de la JEC, y del Gobierno, en el resto de los órganos que componen la AE. En este sentido, se evidencia que ningún órgano electoral español tiene un presupuesto diferenciado, aunque esta dependencia presupuestaria se encuentra matizada en la práctica. En este sentido, la JEC participa directamente en la elaboración de presupuesto y la institución parlamentaria desarrolla un papel simbólico, ya que se suele dedicar a ratificar de manera automática las demandas presupuestarias del órgano supremo electoral. Por otro lado, el resto de los órganos electorales se ciñen al presupuesto fijado y tasado por el Gobierno. Este hecho se justifica en la temporalidad de las JEP, JEZ y ME, ya

que su carácter efímero, en contraste con la JEC, imposibilita su colaboración en el proceso presupuestario. Más allá de las limitaciones enumeradas, la dependencia presupuestaria de la AE ni cercena ni dificulta su independencia, ya que se suelen poner a su disposición cuantos medios requiera de cara a gestionar y supervisar las elecciones con eficacia. De este modo, la ausencia de medios propios se debe interpretar como una solución instrumental en función de la no permanencia de la mayor parte de los órganos electorales, no como un mecanismo que contrarresta su independencia organizativa ni funcional (Arnaldo Alcubilla, 1997a). Sin embargo, de cara a sustraer la financiación del ámbito gubernativo y reforzar la independencia-formal de la AE sería conveniente que la JEC se encargara de la asignación de las dietas y gratificaciones destinadas al personal de las Juntas y ME (Cazorla Prieto, 1986).

Desde otra perspectiva, la validación de esta hipótesis evidencia que los estudios comparativos realizados, hasta el momento, que incluyen el caso español entre sus variables, parten de un planteamiento equivocado. En concreto, López Pintor (2000b, 2004) señala que la AE española es un modelo mixto, que se compone de las Juntas Electorales y las Mesas Electorales y el Ministerio del Interior, y Barrientos (2008) identifica a la AE española como un modelo gubernamental, en el que la mayor parte de las operaciones electorales son gestionadas por el Ministerio de Interior. En ambos casos, se incluyen dentro de la AE a órganos que ejercen actividades de apoyo y colaboración en la gestión del proceso electoral, pero que no forman parte de su estructura organizativa, sobre todo, porque “a una organización se pertenece siempre por causa de fines específicos” (Mayntz, 1990: 49). En este sentido, solo las Juntas Electorales y las ME tienen asignada, con exclusividad, “la misión institucional” de garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo con pleno respeto al procedimiento electoral vigente (principio de legalidad), con objetividad, con transparencia y con igualdad. De este modo, los autores citados parten de una misma confusión a la hora de clasificar al modelo electoral español, su no diferenciación entre AE y “organización electoral”, es decir, entre aquellos órganos independientes del gobierno que se crean de manera específica, por el procedimiento electoral, para desempeñar una misión institucional concreta y los órganos vinculados a la administración gubernativa o a los partidos políticos que confluyen en las contiendas electorales y que colaboran con la AE ejerciendo diversas actividades de apoyo en la gestión y/o supervisión de los procesos electorales.

En definitiva, el modelo actual de AE española se caracteriza por ser un modelo institucional independiente. Esta independencia no sólo justifica en el hecho de que los órganos electorales no dependen jerárquica ni funcionalmente del poder ejecutivo, sino también porque los principios que articulan sus actuaciones denotan un compromiso explícito con la objetividad y neutralidad política. Asimismo, se ha destacado como la JEC es

el órgano en el que se detecta un mayor grado de independencia, no sólo porque es el único órgano electoral que tiene, en la práctica, una cierta autonomía presupuestaria, sino también por su articulación de la transparencia, al haber hecho partícipes a los ciudadanos de sus dinámicas internas, demostrando y legitimando, de este modo, la racionalidad y la neutralidad política en sus decisiones y actuaciones.

9.2.2. Hipótesis sobre el proceso de institucionalización de la AE española (H2)

El modelo institucional de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización que tiene como telón de fondo la consolidación de la democracia en España.

La confirmación de la hipótesis sobre la institucionalización implica asumir que el modelo institucional de la AE española ha ido cambiado y evolucionando con el tiempo, de forma paralela a su régimen político, sobre todo, porque el origen de las estructuras organizativas encargadas de administrar y supervisar los procesos electorales en el contexto español coincide cronológicamente con la implantación de su primer gobierno representativo y con la inauguración de sus primeras experiencias electorales (1810). En este sentido, los órganos electorales, al ser instituciones claves de las democracias representativas, se caracterizan, al igual que éstas, por su dinamicidad, por ser modelos diacrónicos (Morlino, 2005). Por tanto, el papel que desempeña la AE y que asumen las elecciones en el sistema político español, depende, en cierta medida, de las “condiciones sociales, institucionales y políticas” que confluyen en cada periodo histórico (Nohlen, 2004). De este modo, en este estudio se ha podido corroborar cómo el modelo institucional actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización, y que la AE española como organización garantista de las elecciones sólo comienza a desempeñar de manera eficaz sus funciones cuando se ha dado un determinado grado de desarrollo en la democracia española, es decir, cuando se institucionalizan los requisitos procedimentales mínimos⁴⁹² en su régimen político y se instauran las elecciones libres y justas, en concreto, en la Segunda República (1931-1936) y en la transición y consolidación de la democracia en España.

En el proceso de institucionalización de la AE española se han diferenciado dos periodos. Un primer periodo (1810-1890) en el que se origina y consolida un modelo institucional gubernativo, temporal y altamente politizado; y un segundo periodo (1890-1985), en el que se produce un cambio de rumbo respecto al equilibrio original, propiciado por las presiones de las élites político-parlamentarias, primero, y por el entorno sociopolítico, después, que conduce a la transformación del modelo electoral gubernativo en un modelo institucional independiente, permanente y especializado.

⁴⁹² Según Morlino (2007:5) los requisitos procedimentales mínimos de la democracia son los siguientes: “sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información”.

La primera etapa se inicia en plena guerra de la independencia, y perdura hasta los primeros años de la Restauración monárquica (1810-1890). El estudio de los modelos electorales vigentes en estos años ha permitido comprobar cómo existe una clara “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003) con respecto al modelo primigenio de AE (1810). En este sentido, esta estructura inicial condicionó, en cierta medida, el modelo de administración y control electoral que se fue implantando y consolidando a lo largo de todo el siglo XIX, el modelo institucional gubernativo. En términos generales, la AE que se gestó e institucionalizó durante estos años se caracterizó por ser un modelo gubernativo (mediatizado por el poder político, por la discrecionalidad y arbitrariedad del gobierno de turno), temporal⁴⁹³ (la AE se constituían de manera específica para gestionar las elecciones y se extinguía cuando finalizaban los procesos electorales) y destinado principalmente a administrar las elecciones.

La politización de la AE española se constató tanto en su diseño organizativo como en su actividad funcional. En el ámbito organizativo, los órganos electorales se constituyeron, en la mayor parte de los casos, por personal procedente de la esfera gubernativa, lo que condicionaba, como era lógico, el ejercicio de sus funciones, descargando de objetividad e imparcialidad la administración y la supervisión eficaz de las contiendas electorales. Además, el personal de la administración gubernativa, en el caso de las ME, también solía participar en la designación de sus miembros, lo que le permitía manipular el proceso de selección e imponer candidatos afines a sus intereses políticos. Desde una perspectiva funcional, la AE de estos años se dedicó a administrar las elecciones, ya que aunque a los órganos electorales se les reconoció como cometido el control y la supervisión de las elecciones (control de la votación, recuento de los votos y escrutinio general), no se les asignó un contenido funcional específico asociado al desarrollo de esta actividad, ni los recursos necesarios para ponerla en práctica. En consecuencia, los órganos gubernativos (entre otros los Gobernadores Civiles y los alcaldes) asumieron funciones electorales. Además, los departamentos ministeriales dirigían, en cierta medida, los procesos electorales, al remitir, cada vez que se convocaban elecciones, instrucciones y circulares a los funcionarios públicos, a los candidatos y a los electores, con la intencionalidad no sólo de informales sobre determinados asuntos relacionados con las elecciones sino también de influir en su tendencia política. De este modo, la intervención gubernativa, propiciada por un contexto favorable (oligarquía dominante, baja cultura política, restricciones en el sufragio y déficit de garantías electorales) y por un modelo de AE altamente politizado desvirtuó sistemáticamente, durante este periodo, la gestión y el control

⁴⁹³ Las únicas excepciones se produjeron en el año 1865, cuando se crea la Comisión Permanente del Censo Electoral y en el año 1878, con la creación de un órgano electoral permanente, destinado, también, a la gestión del censo, la Comisión Inspectora del Censo Electoral, aunque, en ambos casos altamente politizados.

de los procesos electorales en España. En definitiva, de nada servía crear un modelo de AE que garantizase la pureza del sufragio, si cada vez que se convocaba un proceso electoral el Gobierno participaba activamente en la manipulación de la opinión de los electores, desvirtuando sistemáticamente el resultado de las elecciones. Dentro de este contexto, la intervención gubernativa y la manipulación electoral, derivadas de la inexistencia de garantías que asegurasen la limpieza de los procesos electorales, eran los principios generales y hasta ampliamente asumidos que imperaban en las distintas convocatorias electorales. De ahí que el modelo de AE gubernativa adquiriera todo su sentido.

La segunda etapa en el proceso de institucionalización de la AE se inicia a finales del siglo XIX y culmina en pleno siglo XX, y a diferencia de la anterior se caracterizó por su ruptura o cambio de rumbo respecto al modelo inicial de la AE española. Estos cambios supusieron la transformación gradual y definitiva del modelo institucional gubernativo en un modelo electoral independiente. Este nuevo modelo institucional se fue fraguando, poco a poco, a partir de las demandas que surgen, sobre todo, por parte de las élites políticas en la sede parlamentaria. Estas iniciativas parlamentarias propiciaron la modernización gradual o progresiva de la AE y su adaptación a las transformaciones históricas, sociales y políticas (extensión del sufragio, mayor cultura política, nacimiento de la opinión pública, consolidación de los partidos políticos, etcétera). En sentido contrario, en este periodo, también se evidencia cómo la instauración del modelo electoral independiente se encontró limitado, en un primer momento, en el desarrollo de sus cometidos por los factores contextuales (caciquismo) y que sólo llegó a ejercer realmente como organización garantista de las elecciones cuando se institucionalizó la democracia en España.

En este proceso de modernización de la AE española se han diferenciado tres fases. Una primera fase (1890-1907) en la que se produce un giro institucional importante en la estructura organizativa de la AE española, al originarse un sistema de Juntas Electorales permanentes, vertebradas de manera jerárquica y territorial, y especializadas en el censo electoral, pero que asumieron, también, otras funciones electorales (resolución de consultas, potestad disciplinaria). Estos nuevos órganos electorales permanentes convivían con los órganos electorales del periodo anterior (Juntas de Escrutinio y ME) en la gestión y supervisión de las elecciones. Sin embargo, este nuevo entramado organizativo siguió manteniendo, como era de prever, parte de las inercias del pasado, al conservar al personal gubernativo entre sus miembros, ya que durante esta época los factores contextuales (caciquismo, manipulaciones, fraudes) seguían limitando el buen desarrollo en el ejercicio del sufragio y pervertían, en todo momento, la representatividad de los resultados electorales en España.

La segunda fase en el proceso de modernización se inicia con la aprobación de un nuevo modelo electoral en el año 1907 y se clausuró tras la finalización del Franquismo, en

el año 1975. En el diseño de la nueva estructura electoral se optó por consolidar el sistema de Juntas Electorales y se intentó dotar a la AE de un modelo de personal que contribuyese a garantizar la objetividad e imparcialidad en el desarrollo de los procesos electorales. Los mecanismos institucionales previstos (inamovilidad en el cargo, personal judicial en la presidencia de las Juntas, personal procedente de diversas corporaciones profesionales con conocimientos jurídicos, sociales, políticos y técnicos en el resto de las vocalías de las Juntas⁴⁹⁴) para garantizar la independencia y neutralidad política del personal de los órganos electorales fueron, a partir de entonces, el referente indiscutible de los modelos electorales posteriores. Sin embargo, en un principio, la atribución de una serie de garantías de independencia a la AE no permitió asegurar la calidad de los comicios en el contexto español, sobre todo, por las continuas disfunciones y limitaciones provocadas por el entorno sociopolítico (existencia de manipulaciones sistemáticas en los procesos electorales, corrupción gubernativa, caciquismo, baja cultura política, débil sistema de partidos, entre otros). De este modo, durante este periodo el modelo institucional independiente de AE sólo pudo ejercer eficazmente sus cometidos electorales, cuando se implantaron ciertas garantías mínimas en el ejercicio del sufragio, es decir, “la plena significación democrática de las elecciones no se alcanzó en España hasta la Segunda República” (Montero y Pallarés, 1992; Varela Díaz, 1977: 298-299).

La última etapa en el camino hacia una AE independiente se inicia en el periodo que se abre con la transición, primero, y la consolidación, después, de la democracia en España. Las dinámicas parlamentarias que acompañaron el diseño institucional de la AE que se origina en la transición política parlamentaria denotaron una clara dependencia de rumbo, respecto al modelo electoral del año 1907, y una postura estratégica (elección racional), al optar por un modelo electoral independiente que contribuyera a legitimar las primeras elecciones democráticas y a consolidar el régimen político democrático en España. En este sentido, en comparación con el modelo electoral del periodo anterior, en las Juntas se aumentó el colectivo judicial y se incorporó un gran número de vocales especializados, además se introdujo el sorteo como sistema de designación, tanto de los vocales judiciales de las Juntas como del personal de las ME, desterrándose, además, a los Ayuntamientos del control de la designación, al otorgar esta competencia a las JEZ. Asimismo se sumó una nueva tipología de personal a las sesiones de las Juntas, los representantes censales, que participaban en el órgano electoral, con voz pero si voto. Este modelo electoral no sólo supuso la institucionalización de la AE independiente, sino que favoreció, además, a la consolidación de la democracia en España, ya que gestionó y supervisó, no solo las

⁴⁹⁴ Las innovaciones previstas para garantizar la independencia en las Juntas Electorales no afectaron a las Juntas Municipales, en la que todavía se denotaba una vinculación con el personal gubernativo del gobierno local.

primeras elecciones de la transición, sino también las que se convocaron y celebraron hasta el año 1985 (las elecciones generales de los años 1979 y 1982). Sin embargo, como se ha evidenciado en este estudio, esta estructura organizativa claramente independiente dio un paso más en su evolución tras la aprobación de un nuevo modelo institucional en el año 1985, la AE que rige, hoy en día, los procesos electorales en España. En el modelo actual de AE española se utilizó como referente indiscutible la AE de la transición política española, pero se perfeccionaron, también, algunas de las garantías institucionales de independencia del modelo electoral anterior (composición mayoritaria del personal judicial y desaparición de los sectores corporativistas en las Juntas). Sin embargo, en la designación de las ME se volvió a implicar a los Ayuntamientos en la realización del sorteo. Esta medida deja entrever ciertas reminiscencias del pasado que pueden llegar a contrarrestar la neutralidad política en el proceso de selección.

En definitiva, como se ha podido corroborar a lo largo de esta investigación el modelo actual de la AE es fruto de un lento proceso de institucionalización en el que se inicia un cambio de rumbo a partir de la introducción de las Juntas Electorales en su modelo organizativo y de la incorporación de una serie de mecanismos institucionales que se destinan a garantizar su independencia del poder político. Sin embargo, el origen de un modelo institucional independiente no garantizó, por sí solo, la calidad de las contiendas electorales en España, ya que los factores contextuales (baja cultura política, inexistencia de competencia y pluralismo en las elecciones, entre otros) produjeron desajustes que desvirtuaron el funcionamiento real del modelo formal previsto. De este modo la AE española sólo pudo llegar a ejercer de una manera eficaz la gestión y supervisión de las elecciones cuando se dio un contexto favorable, tras la institucionalización de las elecciones libres y justas y, en concreto, cuando se había instaurado y consolidado la democracia en España.

9.2.3. Hipótesis sobre el modelo de personal de los órganos electorales (H3)

El modelo de personal de la Junta Electoral Central se caracteriza por su alta independencia-formal.

La verificación de esta hipótesis implica asumir que la JEC cuenta, en la actualidad, con un modelo de personal en el que se garantiza su independencia formal. Un modelo de personal provisto de ciertos elementos institucionales destinados exclusivamente a asegurar la neutralidad política de sus miembros, tanto en su toma de decisiones como en el ejercicio de sus funciones, ya que como defiende el neoinstitucionalismo normativo, el diseño formal de una institución afecta y guía la conducta del personal que la constituye. Por tanto, la

clarificación de esta hipótesis conlleva a identificar al modelo de personal de la JEC como un modelo “independiente de los partidos” (Hartlyn, McCoy, y Mustillo, 2009).

A lo largo de esta investigación, se ha destacado la importancia del personal como factor administrativo estratégico de cara a asegurar el buen desarrollo de los procesos electorales. En el caso concreto de la JEC se ha podido apreciar como en su estructura organizativa coexisten tres colectivos de personal: el personal rector, el personal administrativo y el personal gubernativo. Estos tres sectores de personal se interrelacionan en las dinámicas internas del órgano electoral, en las sesiones donde se adoptan las decisiones vitales para la gestión y supervisión de las elecciones, aunque se diferencian en la forma en la que ejercen su participación, ya que el sólo al personal rector se le reconoce el derecho a voto. En el caso del personal administrativo⁴⁹⁵ y gubernativo su contribución se limita a asesorar técnicamente al personal rector y/o a mantenerlo informado sobre temas que afecten principalmente al censo (director de la OCE). Si bien la vinculación del personal administrativo de la JEC con la administración parlamentaria refuerza la neutralidad política e imparcialidad del aparato burocrático al servicio de la JEC frente al poder ejecutivo y no desvirtúa el funcionamiento eficaz del órgano electoral, la intervención del personal gubernativo de manera plena, ejerciendo el voto, podría llegar a mediatizar la toma de decisiones. Por tanto, esta restricción participativa al representante gubernativo se interpreta como una medida favorable de cara a que en los acuerdos de la JEC sean totalmente legítimos, que se perciban como políticamente neutrales por los ciudadanos y por los partidos políticos que confluyen en las contiendas electorales.

El personal rector se destaca como el único colectivo que tiene asignada, con exclusividad, la competencia de adoptar cuantas decisiones sean necesarias para la gestión y supervisión de las elecciones, con el objeto de garantizar que los procesos electorales se desarrollan con igualdad, objetividad, transparencia y, sobre todo, respetando la reglas del juego del juego electoral. Por ello, se convierte en el blanco perfecto de aquellos actores políticos o gubernativos que intentan mediatizar y/o beneficiarse de determinados aspectos concretos de la lucha electoral (campaña electoral, financiación electoral), e influir, de este modo, en la intención del voto y en los resultados electorales. Con la finalidad de proteger a los miembros de la JEC de posibles abusos o discrecionalidades, el diseño institucional del órgano supremo de la AE española apostó claramente, siguiendo una clara “dependencia de rumbo” con respecto al modelo de personal que se instauró en la transición política, por un modelo de personal acompañado de una serie de mecanismos institucionales destinados a

⁴⁹⁵ En el capítulo 7, “El personal al servicio de la Junta Electoral Central”, se ha destacado la vinculación del personal administrativo con la administración parlamentaria y cómo el único colectivo de la Secretaría de la JEC que participa directamente en las sesiones del órgano supremo electoral son los Letrados de las Cortes. En el caso del Letrado Mayor de las Cortes Generales ejerce de Secretario de la JEC, por lo que su presencia es permanente. Sin embargo, en las reuniones de la JEC también pueden intervenir otros Letrados puntualmente.

garantizar su independencia-formal. El alto grado de independencia del personal de la JEC se ha evidenciado en diferentes ámbitos, entre otros, en el perfil de sus miembros, en su modelo de designación, en su duración en el cargo, y en el estatuto de su personal.

En primer lugar, el personal de la JEC tiene un doble perfil, ya que proceden tanto de la esfera judicial (personal judicial) como del ámbito universitario (personal académico). Es más sus miembros pertenecen a la categoría profesional más alta de sus respectivas carreras administrativas (magistrados del Tribunal Supremo y catedráticos de derecho y de ciencias políticas y/o sociología). A la cualificación técnica del personal de JEC se le suma, también, el fuerte peso del personal rector judicial en el órgano electoral (62 por 100 de sus miembros), siendo la primera vez, que el órgano supremo de la AE española cuenta mayoritariamente con el colectivo judicial, ya que en contraste con el modelo de personal anterior (1977-1985), prácticamente se dobla la representación de los vocales judiciales en la JEC (en el año 1977 los magistrados del Tribunal Supremo ocupaban un 35 por 100 de los puestos). El carácter mayoritario del personal judicial no solo se refleja en el ámbito cuantitativo (los vocales judiciales ocupan ocho de las trece vocalías del órgano electoral) sino también en la esfera cualitativa, la presidencia y vicepresidencia de la Junta se cubren por miembros pertenecientes a este colectivo. La concesión de este “perfil inequívocamente judicial” a la JEC (Fernández Segado, 1986:32) tiene como pretensión el reforzar la independencia del órgano supremo electoral. Sobre todo, porque al colectivo judicial para el buen ejercicio de su función jurisdiccional se le han concedido previamente una serie de garantías (creación de un cuerpo profesional, la inamovilidad en el cargo, régimen estricto de incompatibilidades, entre otras) con el objeto de que su actuación sea lo más imparcial posible, es decir, ajustada y apegada a la ley. De este modo, los vocales de la JEC procedentes del poder judicial poseen el carácter necesario para aportar a las decisiones de la JEC la imprescindible independencia (Coscolluela Montaner y Muñoz Machado, 1979).

Por otro lado, en la investigación se ha manifestado que el perfil jurídico de la mayor parte de los miembros del órgano electoral se ha visto reforzado, también, en el personal rector académico. La mayor parte de los vocales académicos que han conformado la JEC desde el año 1985 hasta el año 2008 han sido catedráticos de derecho (en especial, de dos disciplinas científicas, el derecho constitucional y el derecho administrativo), a pesar de que en el año 1991 se ampliaron las categorías profesionales del sector académico, al incorporar a los catedráticos de ciencias políticas y sociología. Aún así, los candidatos procedentes de la nueva especialidad académica han ocupado en contadas ocasiones vocalías en la JEC. En concreto, se le otorgó una de las cinco vocalías en cuatro legislaturas (V, VI, VII y VIII), y en tres de ellas se reeligió al mismo candidato. Este hecho denota que a la hora de seleccionar candidatos académicos se aboga claramente por el perfil jurídico (los magistrados del Tribunal Supremo y los catedráticos de derecho), lo que evidencia, al

mismo tiempo, una reminiscencia del pasado, al apostar por un colectivo de personal asociado a la JEC desde el año 1907. Por ello, sería conveniente de cara a dotar de un mayor pluralismo a la toma de decisiones que en la estructura organizativa de la JEC la visión estrictamente normativa y jurídica del personal judicial se viera complementada por una perspectiva de análisis más política y social de los asuntos electorales lo que redundaría, más si cabe, en un aumento de la eficacia en su toma de decisiones.

En segundo lugar, el mecanismo institucional previsto para garantizar la objetividad e independencia en la selección del personal rector de la JEC no plantea problemas en el caso del personal judicial, aunque sí se evidencia algunos desajustes que pueden dar lugar a indicios de politización en el proceso de designación del personal académico. El personal rector judicial es designado por el órgano de gobierno y administración del poder judicial, el CGPJ, mediante sorteo. De este modo, la aplicación del sorteo como fórmula electoral asegura la independencia en la selección de los candidatos, al ser el procedimiento democrático más antiguo para la provisión de los cargos públicos (Delgado-Iribarren, 2001). Sobre el órgano del CGPJ encargado de la realización de sorteo, se ha consolidado la costumbre que esta función se desarrolle por el pleno. Sin embargo, lo que no contempla el procedimiento electoral “es que se rodee esa insaculación de un carácter público externo al propio órgano constitucional judicial” (Cazorla Prieto, 1986: 119). Este hecho disminuye el grado de transparencia en la selección del personal rector judicial de la JEC. Por ello, una iniciativa que contribuiría a reforzar la transparencia y, también, a dotar de una mayor objetividad al proceso de designación sería el mantenimiento de un cierto nivel de publicidad en las sesiones en las que se producen este tipo de nombramientos tan relevantes para el buen funcionamiento del sistema político democrático. Esta medida seguiría el ejemplo de lo que ocurre, en la actualidad, con la selección de los candidatos a personal rector académico, donde sus comparecencias se hacen públicas. La mayor transparencia en el sistema de selección redundaría, sin duda, a afianzar, más si cabe, el aura de independencia e imparcialidad que rodea a los miembros procedentes del poder judicial.

En relación con el modelo de designación del personal rector académico, la intervención parlamentaria en el proceso de designación ha planteado algunas dudas sobre su contribución a la independencia de la JEC, sobre todo, porque si bien la institución parlamentaria presenta múltiples ventajas al aportar una legitimidad de origen, por otro lado, el sistema de cuotas puede desvirtuar el criterio de racionalidad y neutralidad política que debe guiar la selección de los candidatos. En principio el procedimiento de selección de los vocales académicos de la JEC se aborda de manera general en el procedimiento electoral, por lo que su articulación ha correspondiendo prácticamente a la propia institución parlamentaria. Por ello, el sistema de designación de los vocales académicos se caracteriza por ser un modelo complejo y poco reglado. Su complejidad se deriva de la multitud de

actores que intervienen en la elección de los candidatos (partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados, Mesa del Congreso de los Diputados, Comisión Consultiva de Nombramientos, entre otros), y de la existencia además de diferentes modelos de designación (el modelo general u ordinario y el modelo supletorio o excepcional). La falta de concreción para articular la designación del personal rector académico en la institución parlamentaria ha sido solventada por la propia práctica parlamentaria a través de la creación y consolidación de un modelo de gestión aplicable en cada uno de los procesos de designación que se contemplan.

Por otro lado, las principales controversias en la designación de los vocales académicos se han centralizado a la hora de seleccionar los candidatos, ya que si bien, en un principio, todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados intervinieron y consensuaron las candidaturas, a partir del año 1990 el protagonismo recayó en los grupos parlamentarios. Esta circunstancia contrarrestó la representación de otras entidades políticas, también presentes en la institución parlamentaria, pero que no habían obtenido los diputados o votos necesarios para llegar a constituirse en un grupo parlamentario propio. El predominio del grupo parlamentario es una medida que revertía negativamente en el pluralismo del sistema de designación y, por tanto, limitaba la objetividad en el proceso de selección de los candidatos, ya que, al final, el poder de decisión se concentra en manos de pocos –los grupos parlamentarios mayoritarios–, produciéndose una gubernamentalización de la elección (Cazorla Prieto, 1999), que iba en detrimento de los grupos parlamentarios minoritarios. Aunque, las posibles disfunciones provocadas por el sistema de cuotas se vieron contrarrestadas, en cierta medida, por el hecho de que los grupos parlamentarios debían presentar una propuesta conjunta. Sin embargo, la falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios ha llevado a que se active el modelo de designación supletorio o excepcional, en diversas ocasiones (IV, V y VI legislaturas). Este procedimiento excepcional implica que el Presidente del Congreso de los Diputados negocie y consensue con los grupos políticos las propuestas de candidaturas. Por otro lado, en el año 2000 se introdujeron una serie de cambios institucionales con el objeto de aumentar la transparencia en la elección del personal rector académico, por lo que los vocales catedráticos se han responsabilizado y comprometido públicamente en su comparecencias públicas a ejercer sus funciones de dirección, control y supervisión de las elecciones manteniendo, en todo momento, la independencia e imparcialidad en su toma de decisiones. Aún así, los candidatos que comparecen ante la Comisión Consultiva de Nombramientos, ya vienen consensuados previamente por los grupos parlamentarios mayoritarios y, en este sentido, el criterio que guía sus decisiones se ajusta a una mera la elección racional (su búsqueda de intereses), lo que conlleva a que en la selección de candidatos no sólo se priorice el perfil

profesional sino también la afinidad o vinculación ideológica con el partido político proponente. Esta circunstancia pone en evidencia, como defiende Sartori (1994), que en las decisiones políticas la libertad y deliberación no existe, por el contrario se adopta el sistema que más beneficia a los intereses de quienes más poder de decisión tienen.

En tercer lugar, otro indicador que verifica la independencia del modelo de personal de la JEC es su duración en el mandato y su reelección en el cargo. Los vocales de la Junta ejercen sus cometidos hasta la toma de posesión de los miembros que componen el nuevo órgano electoral, por lo que la Junta se constituye en cada legislatura. Además, el procedimiento electoral no prevé ningún tipo de limitación temporal para la reelección en el cargo. Este dato, como se ha demostrado, si bien no repercute en la independencia del personal rector judicial, si puede llegar a mediatizar a los candidatos reelegidos por los grupos parlamentarios, el personal rector académico. En este supuesto, la excesiva permanencia en el órgano electoral de determinados vocales puede poner en entredicho su falta de objetividad e independencia, ya que su designación corre a cargo de los grupos políticos, interesados indiscutibles en los resultados electorales. Sin embargo, hasta el momento, la permanencia de los vocales académicos en la JEC se ha interpretado de una manera positiva, como una forma de garantizar la eficacia en la toma de decisiones del órgano electoral. De este modo, se ha percibido que la continuidad es un factor que incide favorablemente en los vocales que son reelegidos, ya que les permite adquirir un mayor nivel de conocimientos, de capacidades y de destrezas en el manejo de los asuntos que se suelen tratar de manera habitual en el órgano electoral durante los periodos de elecciones.

En cuarto lugar, el personal rector de la JEC, al igual que los miembros que conforman el poder judicial en España, goza de una importante garantía de independencia, la inamovilidad. Esta garantía contribuye a reforzar todos los indicadores que inciden en la independencia del órgano electoral (el perfil de los vocales, su modelo de designación, entre otros). En las causas tasadas de la alteración de la inamovilidad se manifiestan algunas contradicciones, sobre todo, en su aplicación práctica. En concreto, se ha destacado una sustitución por jubilación, cuando la JEC había acordado (en reiteradas ocasiones) que este tipo de motivaciones no daba lugar a cambios en la estructura organizativa del órgano electoral. Junto a todo ello, se ha evidenciado que el estatuto del personal rector es demasiado escueto y que, por ello, debería de producirse una ampliación de su régimen de incompatibilidades y de determinadas garantías que repercutirían en un mayor afianzamiento de la independencia en el órgano electoral.

Por último, el personal rector de la JEC constituye un órgano colegiado, lo que contribuye, todavía más a afianzar su independencia, ya que un órgano colegiado soporta y maneja mejor las presiones que un órgano unipersonal. En la adopción de acuerdos existe un intercambio de opiniones que conlleva, en la mayor parte de los casos, que las

decisiones se tomen atendiendo a la “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1997), ajustándose a la legalidad vigente y cuando tienen que regular ciertas materias ex novo suelen recurrir a referentes legitimados, a soluciones contrastadas. Además, el personal de la JEC tiene la costumbre de adoptar sus decisiones por unanimidad, intentando que prime un solo criterio, aunque a veces se tenga que renunciar a parte de los planteamientos individuales para llegar a un punto de equilibrio⁴⁹⁶. De este modo, la racionalidad normativa reforzada por la costumbre suele guiar las conductas de los miembros de la JEC, contribuyendo a reducir la incertidumbre y a simplificar su toma de decisiones, lo que revierte no sólo en la imparcialidad de sus acuerdos, sino también en la legitimidad institucional o formal de la JEC, en particular, y de la calidad de las elecciones y de la democracia representativa, en general.

En definitiva, el modelo de personal de la JEC se caracteriza por ser un modelo “independiente de los partidos” (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009), sobre todo, porque sus miembros son designados por el poder legislativo –los vocales catedráticos- y el poder judicial –los vocales magistrados del Tribunal Supremo-. Además, porque más allá de que el proceso de designación garantice en mayor o menor medida la independencia en la selección de los candidatos, el alto grado de profesionalidad y cualificación técnica se convierte en una exigencia destacable para poder ser candidato a vocal de la JEC.

9.3. Líneas futuras de investigación

Esta tesis doctoral se ha destinado a analizar el modelo institucional de la AE española desde sus orígenes y, en particular, al órgano supremo de esta estructura organizativa, la JEC. Sin embargo, esta primera radiografía de la AE española deja abiertos algunos interrogantes que invitan a su resolución en investigaciones posteriores.

En primer lugar, sería conveniente profundizar en alguno de los órganos temporales de la AE española (JEP, JEZ y ME), ya que los datos que se disponen, hasta el momento, sobre estas unidades administrativas son datos cuantitativos (número de Juntas y ME) que se publican periódicamente por el Ministerio del Interior en cada proceso electoral. El estudio en particular de algunos de estos órganos electorales se podría enfocar tanto desde la perspectiva organizativa como funcional, pero ante todo teniendo presente su relevancia para el buen desarrollo de los procesos electorales en el ámbito español.

En segundo lugar, se debería ahondar en el análisis de las actividades de dirección, coordinación y supervisión que realiza la JEC con respecto al resto de los órganos electorales, pero centralizando el estudio en la percepción que han tenido algunos miembros de estos órganos electorales sobre la articulación de estas competencias. De este modo, se

⁴⁹⁶ Así lo puso de manifiesto Biglinio, catedrática de derecho y vocal de la JEC (2004-2008).

podría conocer el grado de eficacia del órgano supremo de la AE en el desempeño de sus funciones interorganizativas y, al mismo tiempo, detectar algunas disfunciones que podrían corregirse de cara a mejorar la calidad de los procesos electorales y la calidad de la democracia representativa española.

En tercer lugar, sería interesante estudiar la legitimidad de los órganos electorales, con el objeto de saber si las instituciones electorales gozan de confianza institucional. En este sentido, se deberían obtener datos sobre la opinión que tienen los ciudadanos, por un lado, y los partidos políticos, por otro, con respecto a la AE española. Esta información contribuiría a profundizar en la calidad de la democracia española, en su dimensión resultados, ya que una buena gestión y supervisión de los procesos electorales conlleva a que sus resultados se acepten como legítimos y que no se cuestione, por tanto, la legitimidad de las elecciones.

En conclusión, esta investigación no sólo pretender aportar un conocimiento modesto y novedoso, desde el enfoque de la ciencia política y de la administración, sino también abrir las puertas a la reflexión y por qué no a futuras investigaciones. Como se ha destacado en contadas ocasiones, la AE se convierte en una variable fundamental a la hora de analizar la calidad de las elecciones y el grado de desarrollo de las democracias actuales. Por ello, los politólogos y sociólogos españoles tendrían mucho que decir y aportar con sus contribuciones científicas a este campo de estudio. A colación con esta perspectiva de futuro, las páginas que dan contenido a esta tesis doctoral deben ser interpretadas, parafraseando a Churchill, no como el fin, ni siquiera como el principio del fin, pero sí quizás como el fin del principio.

Bibliografía

- ABAD LÓPEZ, Miguel Ángel. (1993). "Procedimiento electoral: aspectos prácticos y organizativos". En *Derecho Electoral*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- ABELLÁN, Joaquín. (1998). "Liberalismo clásico (de Locke a Constant)". En *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Joan Antón Mellón (ed.). Madrid: Tecnos, pp. 13-46.
- ABELLÁN MATESANZ, Isabel María. (2004). "El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central". *Teoría y Realidad Constitucional* 14: 273-320.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. (1999). "Las transiciones políticas". En *Manual de ciencia política*, Miquel Caminal. Madrid: Tecnos, pp.541-558.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. (1997). "La transición política en España" (1975-1982). En *Política y Gobierno en España*, Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, pp.35-51.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. y Rafael MARTÍNEZ MARTÍNEZ. (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- AGUILÓ LÚCIA, Luís. (1997). "Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional". En *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, pp.593-606.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2009). "Luces y sombras de calidad de la democracia en América Latina". *Politeia* 30: 13-25.
- ALCÁNTARA, Manuel y Antonia MARTÍNEZ. (1997). *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- ALCÓN ZARAGOZA, José Antonio. (1991). *Manual de Elecciones Locales*. Madrid: INAP.
- ALVAREZ CONDE, Enrique. (1998). *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: INAP.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. (1993). *Curso de Derecho Constitucional, Volumen II*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y Juan Carlos GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. (1985). *Código de Derecho Electoral español*. Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ RICO, Manuel. (1986). *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- AMES, Barry. (1999). "Approaches to the Study of Institutions in Latin American Politics". *Latin American Research Review* 34 (1):221-236.
- ANDRÉU ABELA, Jaime. (2007). *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANDUIZA, Eva, Ismael CRESPO y Mónica MÉNDEZ LAGO. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ANDUIZA, Eva y Robert LIÑEIRA. (2006). "El sistema electoral y la calidad de la democracia". En *Representación y calidad de la democracia en España*, Antonia Martínez (editora). Madrid: Tecnos, pp. 73-100.
- ARAGÓN REYES, Manuel. (1989). *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos.
- ARELLANO, David y CABRERO, Enrique. (2005). "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". *Gestión y Políticas Públicas* 3: 559-618.
- ARENA, Gregorio. (1993). "Transparencia administrativa y democracia". *Revista Vasca de Administración Pública* 37: 9-20.
- ARENDT, Hannah (1988). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (2002). *El carácter dinámico del régimen electoral español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (2001). "Las reformas posibles del Régimen Electoral Español". En *Derecho contencioso-electoral*. Madrid. Consejo General del Poder Judicial, pp. 37-72.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1999). *El régimen electoral de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1998). "El régimen electoral de las entidades locales menores". En *Elecciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 215-236.

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1997a). "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.365-391.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1997b). "La interpretación de la normativa electoral por la Junta Electoral Central (1977-1997)". *Revista de las Cortes Generales* 41: 169-198.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1996). "Las elecciones locales: Crónica desde la Junta Electoral Central". En *Anuario del Gobierno Local 1996*, Tomás Font i Lloret, (dir.). Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons, pp.207-221.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1995). "Procesos electorales y opinión pública". *Revista de las Cortes Generales* 34: 173-191.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1994). "La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central". *Revista Vasca de Administración Pública* 40: 71-102.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1993). "Las competencias de la Junta Electoral Central". En *Derecho Electoral*. Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. (1988). "Elecciones Generales convocadas por Real Decreto 794/1986, de 22 de abril". *Revista de Derecho Político* 25: 211-243.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique y Manuel DELGADO-IRIBARREN. (1999). *Código Electoral*, Tercera Edición. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos
- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro (2008). "Elitismo competitivo y calidad de la democracia en El Salvador". Ponencia presentada al seminario "Partidos políticos y Calidad de la democracia", México DF, 26-28 de noviembre de 2008.
- ARTOLA GALLEGO, Miguel. (2003). *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons.
- ARTOLA GALLEGO, Miguel. (1978). *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Barcelona: Ariel.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. (1995). Voces "Administración Electoral", "Junta Electoral" y "Mesa Electoral". En *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen I y III, Alfredo Montoya Melgar. Madrid: Cívitas.
- AZCÁRATE, Gumersindo de. (1978). *El régimen parlamentario en la práctica*, 3ª Edición. Madrid: Tecnos y Fundación Francisco Giner de los Ríos
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano (1992). *Instituciones Administrativas*. Madrid: Marcial Pons.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. (1984). *Organización administrativa*. Madrid: Tecnos.

- BALLART, Xavier y Carles RAMIÓ. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BAÑOS, Jessica. (2006). "Teorías de la democracia: Debates actuales". *Andamios* 2 (4): 35-58.
- BARNARD, Chester I. (1959). *Las funciones de los elementos dirigentes*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. (2008). "Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: un esquema de análisis". *Workshops of European Network on Latin American Politics*. "The changing nature of democratization in Latin America; Rights, politics and development". Oxford, Nuffield College, 26-28 de March.
- BARRY, Brian. (1995). *Justice as Impartiality*. Reino Unido: Oxford University Press.
- BARTOLINI, Stefano. (1996). "Metodología de la Investigación Política" (Octava edición). En *Manual de ciencia política*, Gianfranco Pasquino (compilador). Madrid: Alianza, pp.39-78.
- BASSOLS COMA, Martín. (1997). "La contribución del Censo a la Configuración de la Administración Electoral: La oficina del Censo electoral y la formación del Censo electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993): Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 391-443.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (1991). "Elecciones y Estado Democrático de Derecho". *Revista de Derecho Constitucional* 32: 115-134.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (1986). "Ley Electoral y garantías judiciales". *Revista de las Cortes Generales* 7: 30-52.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique (2004). *La Presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- BERLIN Isaiah. (1974). "Dos conceptos de libertad". En *Filosofía Política*, Anthony Quentin (ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. (1994). *Las Administraciones Independientes*. Madrid: Tecnos.
- BILBAO UBILLOS, Juan M. (1999). "Las agencias independientes: un análisis desde la perspectiva jurídico constitucional". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 3: 163-184.
- BJORNLUND, Eric. (2006). *Democracy Dialogues: Elections Commissions and Elections Monitoring*. <http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/August/>
- BJORNLUND, Eric. (2004). *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, Baltimore y London: Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press.
- BLANCO VALDÉS, Roberto. (2001). *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza ensayo.

- BOBBIO, Norberto. (2003). *Teoría General de la Política*. Madrid: Trotta.
- BOBBIO, Norberto. (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. (1996). *Un programa de democratización*. Nueva York: Naciones Unidas.
- BOVERO, Michelangelo. (2002). *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- BOVERO, Michelangelo. (2000). *Democracia, alternancia, elecciones*. México: Instituto Federal de México (IFE).
- BREA FRANCO, Julio. (1989). Voz: "Administración Electoral". En *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, pp. 6-30.
- BROBERG Morten P. 2002. "Acces to documents: a general principle of community law. *European Law Review*: 194-205
- CABALLERO GARCÍA, José Francisco. (2006). "La Teoría de la Justicia de John Rawls". *Voces y Contextos* II: 1-22.
- CABRERA CALVO-SOTELO, Mercedes (coord.). (1998). *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*. Madrid: Taurus.
- CALVO SOTELO, Leopoldo. (1998). "La Administración Electoral". En *Administraciones Públicas y Constitución: Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.669-678.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. (2002). *Lecciones de administración y de gestión pública*. Alicante: Universidad de Alicante.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. (1995). "El servicio público de la justicia: actualidad y perspectivas". *Política y Sociedad* 20: 63-70.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. (1991). "La Administración de justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia". *Revista de Estudios Políticos* 73: 213-227.
- CANO BUESO, Juan. (1997). "La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas". *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 461-475.
- CANO MATA, Antonio. (1988). "Administración Electoral Española". *Revista de Derecho Administrativo* 59: 393-425.
- CARR, Raymond. (2002). *España 1808-1975*, 11ª Edición. Madrid: Ariel Historia.
- CARR, Raymond. (2001). *España de la Restauración a la democracia 1875-1980*, 7ª Edición. Madrid: Ariel Historia.
- CARRERAS, Francesc de, (1983). "Los intentos de Reforma electoral durante la Segunda República". *Revista de Estudios Políticos* 31:165-197.

- CARRERAS, Francesc de, y Josep María VALLÉS. (1977). *Las elecciones*. Barcelona: Blume.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. (1989). "Los Grupos Parlamentarios". *Revista de las Cortes Generales* 17: 7-35.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. (1983). "La democracia verdadera". *Revista de Administración Pública* 100-102:181-194.
- CARRO MARTÍNEZ, Antonio. (1951). "Dos notas a la Constitución de 1869". *Revista de Estudios Políticos* 58: 87-96.
- CASANOVA AGUILAR, Isabel. (1895). *Aproximación a la Constitución nonata de 1856*. Murcia: Universidad de Murcia.
- CASES MENDEZ, José Ignacio. (1984). "La práctica electoral bajo la Constitución de 1837". *Revista de Derecho Político* 20 : 67-93
- CAVERO GÓMEZ, Manuel. (2002). "Los retos de la gestión de personal en una administración parlamentaria neutral y moderna". Ponencia presentada al VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- CAZORLA PRIETO, Luís María. (1999). *El Congreso de los Diputados (Su Significación Actual)*. Madrid: Aranzadi.
- CAZORLA PRIETO, Luís María. (1986). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- CERRONI, Umberto. (1991). *Reglas y valores en la democracia*. México: Alianza.
- CHAIRES ZARAGOZA, Jorge. (2004). "La independencia del Poder Judicial". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 110: 523-545.
- CHAVARRI SIDERA, Pilar. (1988). *Las elecciones de Diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CHEVALIER, Jacques y Daniel LOSCHAK. (1986). *Ciencia Administrativa. Tomo II. Teoría General de la Institución Administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHIAVENATO, Idalberto. (2000). *Administración de Recursos Humanos* (5ª Edición). Santafé de Bogotá, Colombia: McGraw-Hill
- CHIDIAC, Marie José. (2003). "Administradores del futuro: cubrir la necesidades; aceptar el desafío". Comunicación presentada al XVII *International Congress on the training of seniors civil servants*, grupo "Administrative Reforma of Seniors Civil Servants". Madrid 11-13 junio de 2003.
- CHOFRE SIRVENT, José Francisco. (1990). "Ley Electoral y Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Políticos* 70: 263-287.

- COLOMER, Joseph M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- COLOMER, Josep M. (1991). "El retorno a las instituciones". *Claves de Razón Práctica* 15: 51-56.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (1906). *Leyes Electorales y Proyectos de Ley*. Madrid: Imprenta Hijos de J. A. García.
- CONSTANT, Benjamin. (1989). *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís María y Santiago MUÑOZ MACHADO. (1979). *Las Elecciones Locales (Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio)*. Madrid: Publicaciones Abella.
- COSSÍO, José Ramón. (2002). *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- COSTA Y MARTÍNEZ, Joaquín. (1901). *Oligarquía y Caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Fortanet.
- COTARELO, Ramón. (1990). *En torno a la teoría de la democracia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- COTINO HUESO, Lorenzo. (2004). *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. Trabajo de investigación, 2º premio en el III Premio Marcelo Martínez Alcubilla, 2003, convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, para estudios sobre la Administración General del Estado.
- COX, Gary. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*. Barcelona: Gedisa.
- CRESPO, Ismael y Antonia MARTÍNEZ. (2006). "Receptividad y *accountability* en España". En *Representación y calidad de la democracia en España*, Antonia Martínez (editora). Tecnos: Madrid, pp.101-115.
- CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y Gema PASTOR ALBALADEJO. (2002). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- DAHL, Robert A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Santillana
- DAHL, Robert A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DAHL, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DEL ÁGUILA, Rafael, Fernando VALLESPÍN y otros. (1998). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- DEL CASTILLO, Pilar. (1987). "Financiación de las Elecciones Generales para 1986". *Revista de Derecho Político* 25:119-149.

- DE BLAS GUERRERO, Andrés. (2007). "Poder, Estado y Nación en la España contemporánea". En *Sobre el poder*. Madrid: Tecnos, pp.315-332.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge y Pedro J. GONZÁLEZ TREVIJANO. (1994). *Curso de Derecho Constitucional Español Volumen II-III*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge. (1989). "Un anteproyecto de Ley Electoral para España". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 15: monográfico.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge (coord.) (1977). *El proceso electoral*. Barcelona: Labor, Politeia.
- DE ESTEBAN, Jorge, Francisco Javier GARCÍA FERNÁNDEZ y Eduardo ESPÍN TEMPLADO. (1976). *Esquemas del Constitucionalismo español*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid .
- DE GABRIEL PÉREZ, José Antonio. (1998). "La crítica elitista de la democracia". En *La democracia en sus textos*, Rafael del Águila, Fernando Vallespín, y otros. Madrid: Alianza, pp.197-222.
- DEL AGUILA, Rafael (1997). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. (2001). "La Administración Electoral". En *Derecho contencioso-electoral*, Pilar García Escudero Márquez (Directora). Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp.77-100.
- DIAMOND, Larry y Leonardo MORLINO. (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31.
- DIAMOND, Larry. (1999). *Develonping Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- DÍAZ, Elías. (1998). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. (1991). *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas.
- DOGAN, Mattei y Dominique PELASSY, (1984). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- DUHEM, Mónica. (2006). "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia". *El Cotidiano* 140 (21): 58-66
- DWORKIN, Ronald. (1989). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- ELSTER, Jon. (1999). *Alchemies of the Mind: Rationality and de Emotions*. Cambridge, Reino Unido: University of Cambridge Press
- ENTRENA CUESTA, Ramón. (1998). "Garantías administrativas y jurisdiccionales del proceso electoral". En *Elecciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 183-197.

- ENTRENA CUESTA, Ramón. (1986). *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios Volumen I*. Madrid: Cortes Generales.
- ETZIONI, Amitai. (1965). *Organizaciones modernas*. México: Uteha.
- ESCUÍN PALOP, Catalina. (2003). *Código electoral comentado*. Madrid: Tecnos.
- ESPÍN TEMPLADO, Eduardo. (1977). "Desarrollo y resultado de la elección". *El proceso electoral*, Jorge De Estaban (ed.). Barcelona: Labor, Politeia.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor. (1967). "Del antiguo régimen a las Cortes de Cádiz". *Revista de Estudios Políticos* 126: 9-31.
- FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, Fernando. (1965). *Mis memorias íntimas. Tomo II*. Madrid: BAE.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Arturo. (1992). *Leyes Electorales Españolas de Diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*. Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel. (1885). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Imprenta de los Hijos de J. A. García.
- FERNÁNDEZ RÍOS, Manuel y José C. SANCHEZ. (1997). *Eficacia organizacional. Concepto, desarrollo y evaluación*. Madrid: Díaz Santos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. (1981). *Las Leyes Orgánicas y el bloque de constitucionalidad*. Madrid: Civitas.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1992). *Principios de Derecho Constitucional*. Madrid: Dykinson.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1986). *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Madrid: Dykinson.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Fernando. (1981). "Constitución, sistema electoral y elecciones en España". *Revista de Derecho Público* 84-85.
- FLAQUER MONTEQUI, Rafael. (2003). "El Ejecutivo de la revolución liberal". En *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons, pp.37-65
- FLORES, Antonio. (1968). *La sociedad de 1850*. Madrid: Alianza.
- FUXI, Juan Pablo y Jordi PALAFOX. (1997). *España: 1808-1996. El Desafío de la Modernidad*. Madrid: Espasa Calpe.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luís. (2003). *El régimen jurídico de la publicación de las Encuestas Electorales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luís. (1999). "La independencia de la Junta Electoral Central y sus garantías". En *Parlamento y sistema electoral, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Parlamento*, Francesc Pau y Vall (coord.). Madrid: Aranzadi, pp.97-118.
- GARCÍA ATANCE, María Victoria. (1988). "Crónica Parlamentaria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del

- Régimen Electoral General, para la regulación de las Elecciones al Parlamento Europeo". *Revista de Derecho Político* 25: 271-294
- GARCÍA CÁRCEL, Ricardo. (2007). *El sueño de la Nación indomable. Los mitos de la Guerra de la Independencia*. Madrid: Temas de Hoy.
 - GARCÍA GUTIÁN, Elena. (1998). "El discurso liberal: democracia y representación". En *La democracia en sus textos*, Rafael del Águila, Fernando Vallespín, y otros. Madrid: Alianza, pp.115-155.
 - GARCÍA PELAYO, Manuel. (1986). *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza.
 - GARCÍA SORIANO, María Vicenta. (2000). *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - GARRIDO FALLA, Fernando, Mariano BAENA DEL ALCAZAR y Ramón ENTRENA CUESTA. (1980). *La Administración en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales
 - GIL NOVALES, Alberto. (2003). "El liberalismo español como proceso histórico y estructura sociopolítica: orden constitucional, formaciones sociales y relaciones de poder". En *Centenario de la información de 1901 del Ateneo de Madrid sobre oligarquía y caciquismo*. Madrid: Coedición del Ateneo de Madrid y Editorial Fundamentos.
 - GIL NOVALES, Alberto. (1986). "Repercusiones españolas de la revolución de 1830". En *Del Antiguo al nuevo Régimen en España*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.
 - GIL ROBLES Y GIL DELGADO, José María. (1999). *Declaraciones al diario ABC*. Lunes, 8 de febrero de 1999.
 - GILLMAN, Howard. (2001). *The Votes that Countend: How the Court Decided the 2000 Presidential Elections*. Chicago: University of Chicago Press.
 - GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel. (1977). *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo* (2ª Edición). Sevilla: Universidad de Sevilla.
 - GÓMEZ GUILLAMÓN, Rogelio. (1992). "Revisión judicial del proceso electoral: los recursos electorales". *Cuadernos de Derecho Judicial* 11: 261-300.
 - GÓMEZ GUTIÉRREZ, María. (1997): "Acuerdos de la Junta Electoral sobre los órganos de la Administración Electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.899-917.
 - GÓMEZ GUTIÉRREZ, María (1992). *Código Electoral*. Madrid. Editorial Colex.
 - GÓMEZ RIVAS, Jose Vicente. (2002). *La Administración Parlamentaria. Creación y consolidación*. Madrid: Congreso de los Diputados.
 - GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (1995a). "Selección y Formación". En *La Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas*, Blanca Olías de Lima Gete (coord.). Madrid: Editorial Complutense, pp. 73-96.

- GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (1995b). "La Función Directiva". En *La Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas* Blanca Olías de Lima Gete (coord.). Madrid: Editorial Complutense, pp. 199-212.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente. (1988). "Administraciones Mediales" y "Administración Parlamentaria". En *Diccionario de Terminología Científico Social. Aproximación crítica*, Román Reyes (director). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. (1996). *Derecho Electoral Español: normas y procedimientos*. Madrid: Tecnos.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. (1993). *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*. Madrid: Civitas.
- GOODWIN-GILL, Guy S. (2006). *Elecciones libres y Justas*. Ginebra (Suiza): Unión Interparlamentaria.
- GROS ESPIELL, Héctor. (1990). *La Corte Electoral de Uruguay*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- GROSHENS. (1966). "Le pouvoir des superieurs hierarchiques sur les actes de leurs subordonnés". *Revue du droit Administrative* : 140-153.
- GUATIA MARTORELL, Aurelio. (1988). "Las otras Administraciones". En *El Gobierno y la Administración en la Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. pp. 851-874.
- GUEDON, Marie Jose. (1991). *Les autorités administratives indépendantes*. Paris : L.G.D.J. Collection "Systèmes".
- GUERRA SAN MARTÍN, José. (1992). *Lecciones de Derecho Procesal*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- HABERMAS, Jürgen. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- HABERMAS, Jürgen. (1993). *Teoría y Praxis*. México: Editorial Rei.
- HALL Peter, A. y Rosemary TAYLOR. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 46 (5): 958-962.
- HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY y Thomas M. MUSTILLO. (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51: 15-40.
- HARTLYN, Jonathan. (1998). *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of Chicago Press.
- HAURIOU, Maurice. (1927). *Principios de Derecho público y constitucional*. Editorial: Reus.
- HELD, David. (2007). *Modelos de democracia* (3ª Edición). Madrid: Alianza.
- HERR, Richard. (2004). *España contemporánea*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia.

- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel. (1997). "El Estado de partidos y la vida parlamentaria". En *El parlamento a debate*, Manuel Ramírez (ed.). Madrid: Fundación Centro de Estudios Constitucionales "Lucas Mallada" y Editorial Trotta, pp.45-55.
- HIERREZUELO CONDE, Guillermo y Manuel ESTRADA SÁNCHEZ. (2000). "El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II". *Revista de Estudios Histórico Jurídicos* 22: 596-597.
- HUERTAS CONTRERAS, Marcelo. (1995). *El Poder Judicial en la Constitución*. Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada.
- HUNTINGTON, Samuel. P. (1994). *La Tercera Ola: La Democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- IDEA. (2006). *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA International*. México: IDEA, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- IDEA. (2005). *Normas electorales internacionales. Directrices para revisar el marco legal de las elecciones*. Estocolmo (Suecia): IDEA Internacional.
- IDEA. (1998). *Código de Conducta para una Administración Electoral Ética y Profesional*. Estocolmo (Suecia): IDEA Internacional.
- IMMERGUT, Ellen. M. (1998). "The Theoretical Core of The New Institutionalism". *Politics and Society* 26 (1): 5-34
- JÁUREGUI, Gurutz (1994). *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama.
- JEPPERSON, Ronald L. (1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell, y Paul J. Dimaggio. México: Fondo de Cultura Económica, pp.193-215.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier. (1987). *Los organismos autónomos neutrales en el Derecho Público Español: Tipología y Régimen Jurídico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier. (1983). *Ley Electoral*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- JOVER ZAMORA, José María. (1976). *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*. Madrid.
- JULIA, Santos, José Luís GARCÍA DELGADO, Juan Carlos JIMÉNEZ y Juan Pablo FUSI. (2003). *La España del siglo XX*. Madrid: Marcial Pons Historia.
- JURADO-CENTURIÓN LÓPEZ, Ángel. (1992). "El nuevo procedimiento de gestión de los gastos derivados de la celebración de elecciones". *Revista de Presupuesto y Gasto Público* 7: 201-210.
- KARL, Terry. (1995). "The hybrid regimes of Central America". *Journal of Democracy* 6: 72-86.

- KEATING, Paul John. (1995). "A Framework for Classifying and Evaluating the Theoretical Contributions of Case Research in Management Accounting". *Journal of Management Accounting Research* 7: 66-86.
- Kelsen, Hans. (1988a). *Escritos sobre la democracia y socialismo*. Madrid: Debate.
- Kelsen, Hans. (1988b). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Kelsen, Hans. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor.
- KINDER, Hermann y Werner HILGEMANN. (1982). *Atlas Histórico Mundial. De la Revolución Francesa a nuestros días*. Décima edición. Madrid: Istmo.
- KORSTANJE, Maximiliano Emanuel. (2007). "La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia procedimental y estructural". *Estudios Sociales*: 47-78.
- KRASNER, Sthephen. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics* 16: 226-246.
- KREITNER, Robert y Angelo KINICKI. (1997). *Comportamiento en las organizaciones* (3ª Edición). Madrid: McGraw-Hill.
- LAIZ CASTRO, Consuelo. (2002). "Las elecciones y los sistemas electorales". En *Sistema Político Español*, Paloma Román (coord.). Madrid: McGraw-Hill, pp. 125-154.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. (1995). Voz "Jerarquía". En *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen II, Antonio Montoya Melgar (dir.). Madrid: Cívitas.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. (1991). "Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad". En *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García Enterría*, Tomo III, Sebastián Martín-Retortillo Baquer (director). Madrid: Civitas, pp.2003-2056.
- LEIBHOLZ, Gerhard. (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- LEHOUCQ, Fabrice E. (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". *International Political Science Review* 23 (1): 29-46
- LEHOUCQ, Fabrice E. e Iván MOLINA JIMÉNEZ. (2002). "Democratización y gobernabilidad electoral: el caso de Costa Rica". *Política y Gobierno* 1: 135-179.
- LEVINE, Daniel y José Enrique MOLINA. (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* 45: 17-46
- LIJPHART, Arend. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- LIJPHART, Arend. (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LINZ, Juan J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- LINZ, Juan J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

- LINZ, Juan J. (1974). "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España". En *La España de los años setenta. III: El Estado y la política*, Manuel Fraga et al. (comps.). Madrid: Moneda y Crédito, pp. 1467-1531.
- LINZ Juan. J y Alfred STEPHAN. (1996). "Toward Consolidated Democracies". *Journal of Democracy* 7: 14-33.
- LIPSET, Seymour Martin. (1987). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- LOCKE, John. (1994). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. (2002). *Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. (1997). "Modelos de Gobierno de los jueces". *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha* 1: 11-32.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes. (1997). "El Parlamento, 1977-1996". En *Política y Gobierno en España*, Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Editores). Valencia: Tirant lo Blanch, pp.189-210.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2009). "Procesos de reforma de los sistema electorales: aprendizaje de la experiencia comparada". En *Reforma del sistema electoral chileno*, Edgardo Boeninger, Ena Von Baer, Rafael López Pintor, Ricardo Gamboa, Gabriel Negretto, Andre Marengo, José E. Molina Vega, Carolina Segovia, Denise Laroze, John M. Carey. Santiago de Chile: PNUD, pp.17-62.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima (Perú): Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2003). "Las Administraciones Electorales como instituciones de gobernabilidad". En <http://www.ife.org.mx/wwwcai/B4-1ESP.html>.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2000a). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: PNUD.
- LOPEZ PINTOR, Rafael. (2000b). "Administración Electoral". En *Diccionario Electoral* (volumen 1). San José (Costa Rica): IIDH.
- LOPEZ PINTOR, Rafael (1999). "Challenges for Electoral Authorities in New Democracies". En *Electoral Insight* 1 (2): 2-6.
- LÓPEZ ROSAS, Moisés. (2002). "Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes". *Republicana Política y Sociedad* 1 (1): 39-53.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1979). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. (1983). "Los órganos constitucionales". En *Introducción al sistema político español*, Andrés de Blas y otros. Barcelona: Teide.
- MACKENZIE, William James Millar. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- MACKUEN, M. B. y RABINOWITZ, G. (2003). *Electoral democracy*. Michigan: University Michigan Press.

- MACPHERSON, Crawford Brough. (1994). *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza.
- MADISON, James, Alexander HAMILTON y John JAY. (1994). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MAGIDE HERRERO, Mariano. (2000). *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MANETTI, Michela. (1994). *Poteri neutrali e Costituzione*. Milano: Giuffrè.
- MANIN, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MANZELLA, Andrea. (1980). "Las Cortes en el sistema constitucional español". *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Alberto Predieri y Eduardo García De Enterría. Madrid: Civitas, pp.459-504.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (1998). *Elecciones locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MARCET i MORERA, Joan. (1997). "Consenso y disensos de doce años de Ley Electoral". *Revista de las Cortes Generales* 41: 201-215.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCH, James G. and Johan P. OLSEN. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio. (2003). "Las Cortes Generales y Extraordinarias". En *Las Cortes de Cádiz*, Miguel Artola Gallego (ed.). Madrid: Marcial Pons, pp.67-105
- MARÍN RIAÑO, Fernando. (1988). "El padrón municipal y el censo de población". En *Tratado de Derecho Municipal*, Santiago Muñoz Machado (dir.). Madrid: Civitas.
- MARTÍN REBOLLO, Luís. (1997). "Escrutinio general y documentación electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp.797-835.
- MARTINEZ, Antonia. (2006). *Representación y calidad de la democracia en España*. Tecnos: Madrid.
- MARTÍNEZ, María Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia". *Revista Mexicana de Sociología* 4: 661-710.
- MARTINEZ, Antonia. (2000). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos: Madrid.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1997). "La organización de las elecciones". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 329-365.

- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1994). "La democracia como proceso de cambio". *Cuenta y Razón* 87: 20-26.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1986). *La burguesía conservadora (1874-1931)*. Madrid: Alianza Universidad.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1983). "Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional". *Revista de Estudios Políticos* 34: 41-59
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. (1969). *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*. Madrid: Taurus.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro. (2003). *El control electoral*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro (2001a). *La Administración Electoral*. Tesis Doctoral, con fecha del 26 de enero de 2001. Almería: Universidad de Almería.
- MARTÍNEZ RUANO, Pedro. (2001b). "Reflexiones acerca de la Administración Electoral". *Revista de Estudios Políticos* 112: 237-252.
- MAS, Margarita y Rafael TRONCOSO. (1987). "La práctica del poder moderador durante el reinado de Amadeo I de Saboya". *Revista de Estudios Políticos* 55: 237-272.
- MAYNTZ, Renate. (1990). *Sociología de la Organización* (5ª Edición). Madrid: Alianza Universidad.
- MEILAN GIL, José Luís. (1987). "Revisión de oficio en materia electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 21: 9-36.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (Editor). (2007). *Sobre el poder*. Madrid: Tecnos.
- MÉNDEZ, Mónica. (2006). "La representación política en España: percepciones de diputados y ciudadanía". *Representación y calidad de la democracia en España*, Antonia Martínez (coord.). Madrid: Tecnos, pp.117-143.
- MEYER, John W y Brian ROWAN. (1999). "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell, y Paul J. Dimaggio. México: Fondo de Cultura Económica, pp.79-103.
- MEYER, John W y W. Richar SCOTT. (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Londres: Sage.
- MONSELL CISNEROS, Mª Francisca y Rafael Luís PÉREZ DÍAZ. (1989). "La práctica electoral del Reinado de Isabel II". *Revista de las Cortes Generales* 16: 143-180.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro. (2009). "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)". *Perfiles Latinoamericanos* 33: 7-37.
- MONTESQUIEU. (1980). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.

- MONTOYA MELGAR, Alfredo. (director).1995. *Enciclopedia Jurídica Básica*, volúmenes I-II-III. Madrid: Civitas.
- MONSALVE, Sofía y Susana SOTTOLI. (2003). "El enfoque histórico empírico en comparación". En *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Dieter Nohlen. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Autónoma de México, pp.179-200.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro. (2009). "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)". *Perfiles Latinoamericanos* 33: 7-37.
- MONTERO, José Ramón y Francesc PALLARÉS. (1992). "Los estudios electorales en España. Un balance bibliográfico". *Working Paper* 49.
- MONTERO, José Ramón, Francisco J. LLERA, Mariano TORCAL. (1992). "Sistemas Electorales en España: Una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 58: 7-56.
- MONTOYA BAYARDO, Rafael I. (2008). "Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina". *Revista Mexicana de Política Exterior* 83: 85-135.
- MOONEY, James D. (1958). *Principios de Organización*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MOYNA MÉNGUEZ, José R. (1992): "Introducción al Régimen Electoral Español". En *Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización, Administración y Ejecución*. Madrid: Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Procesos Electorales.
- MORÁN, María Luz. (1998). "Prólogo". En *La oposición*, Gianfranco Pasquino. Madrid: Alianza.
- MORÁN ORTÍ, Manuel. (2003). "La formación de las Cortes (1808-1810)". En *Las Cortes de Cádiz*, Miguel Artola Gallego. Madrid: Marcial Pons, pp.13-36.
- MORLINO, Leonardo. (2008). "Calidad democrática entre líderes y partidos". Paper presentado en el *Seminario Internacional Partidos Políticos y Calidad de la Democracia*, Noviembre.
- MORLINO, Leonardo. (2007). "Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 7 (2): 3-22.
- MORLINO, Leonardo. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM).
- MORLINO, Leonardo (1996). "Los autoritarismos". En *Manual de ciencia política*, Gianfranco Pasquino et al. Madrid: Alianza Editorial, pp.129-173.
- MORLINO, Leonardo. (1985). *Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- MOSQUERA, Luís. (1980). "La situación del poder judicial según Constitución española de 1978". En *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Alberto Predieri y Eduardo García De Enterría (editores). Madrid: Civitas, pp.721-770.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. (1995). "El Gobierno del Poder Judicial. Los modelos y el caso español". *Revista de las Cortes Generales* 35:167-239.
- NEGRO PAVÓN, Dalmacio. (2007). "Presentación". En *Del Gobierno Representativo*, Jonh Stuart Mill. Madrid: Tecnos, pp.IX-XLVII.
- NOHLEN, Dieter. (2008a). "Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política". Institut de Ciències Polítiques i Socials, *Working Papers* 265: 1-42.
- NOHLEN, Dieter. (2008b). "Instituciones y cultura política". *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político* 13
- NOHLEN, Dieter. (2006a). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México: Porrúa y Universidad Autónoma de México.
- NOHLEN, Dieter. (2006b). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa y El Colegio de Veracruz.
- NOHLEN, Dieter. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3ª Edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter. (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Autónoma de México.
- NOHLEN, Dieter, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (Comp.). (1998). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter. (1981). "La reforma de la Ley Electoral. Pautas para una discusión". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 16: 135-146.
- NORTH, Douglass. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo. (2008). "Algunas reflexiones acerca de al democracia, el Estado y sus múltiples caras". Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 noviembre de 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. (2004a). "Notas sobre la democracia en América Latina". En *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaragua, pp.11-82.

- O'DONNELL, Guillermo. (2004b). "Exploración sobre el desarrollo de la democracia". En *El desarrollo de la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaraque, pp.47-70
- O'DONNELL, Guillermo. (2002). "Notas sobre varias <<accountabilities>> y sus interrelaciones. En *Controlando a la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.). Buenos Aires: Temas, pp: 112-138
- O'DONNELL, Guillermo. (2001). "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". *Isonomía* 14: 7-31.
- O'DONNELL, Guillermo. (1996). "Otra institucionalización". *La Política* 2: 5-27.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca y Esther DEL CAMPO (2008). "Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas". *Sistema* 203-204: 55-69.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca. (2006). *Manual de organización administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca. (1995). *La Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Complutense.
- OÑATE, Pablo. (2000a). "Congreso, grupos parlamentarios y partidos". En *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Antonia Martínez (Editora). Madrid: Tecnos, pp.95-139.
- OÑATE, Pablo. (2000b). "La organización del Congreso de los Diputados". En *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Antonia Martínez (Editora). Madrid: Tecnos, Madrid. pp.69-94.
- ORR, Graeme, Bryan MERCURIO y George WILLIAMS. (2003). *Realising Democracy: Electoral Law in Australia*. Sydney: The Federation Press
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luís y Pablo SANTOLAYA MACHETTI. (1996). "Evolución del sistema electoral español". *Revista de las Cortes Generales* 37: 65-107.
- ORTIZ DÍAZ, José. (1961). *El principio de coordinación administrativa*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- ORTIZ ORTIZ, Ricardo. (2007). "Ingeniería institucional, descentralización y democracia en el contexto de la Asamblea Constituyente de Ecuador". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Descentralización: la democracia del futuro", Caracas (Venezuela), 12 de noviembre de 2007.

- ORTIZ ORTIZ, Ricardo. (2006). "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina". En *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Dieter Nohlen. México: Porrúa y Universidad Autónoma de México, pp.1-36.
- PARRA, José Francisco. (2005). "Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político". *Política y Cultura* 24: 31-61.
- PARRADO DÍEZ, Salvador. (1996). *Las élites de la Administración Estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- PASCUA MATEO, Fabio. (2007). *La Administración Electoral*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PASQUINO, Gianfranco. (2000). *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. (2008). *Manual de Prácticas Universitarias de Calidad. Herramientas de gestión y seguimiento*. La Coruña: Netbiblo.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. (2002a). "Las Administraciones y órganos atípicos". En *Administraciones Públicas Españolas*, Jorge Crespo y Gema Pastor (coord.). Madrid: McGraw-Hill, pp.229-254.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. (2002b). "Las Administraciones Mediales". En *Administraciones Públicas Españolas*, Jorge Crespo y Gema Pastor (coord.). Madrid: McGraw-Hill, pp.201-228.
- PASTOR, Luís María. (1863). *Las elecciones. Sus vicios. La influencia moral del Gobierno. Estadística de la misma, y proyecto de reforma electoral*. Madrid: Imprenta Manuel Galiano.
- PASTOR, Robert A. (1998). "Mediating Elections". *Journal of Democracy* 9 (1): 154-163.
- PASTOR, Santos. (2002). "Como puede la reforma legal y judicial ayudar al poder judicial a controlar su propio presupuesto". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe. Madrid, julio 2002.
- PAUNER CHULVI, Cristina. (2003). *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- PERLMAN, Bruce J. y Juan de Dios PINEDA. (2006). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*. Toluca (México): Universidad Autónoma de México.
- PERLMAN, Bruce J. y Juan de Dios PINEDA. (2005). "La agenda pendiente en el sistema institucional del Estado mexicano". Ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.

- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.
- PETTIGREW, Andrew. (1997). "What is a processual analysis?" *Scandinavian Journal Management*, 13: 337-348.
- PICADO LEÓN, Hugo. (2009). "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica". *América Latina Hoy* 51: 95-116.
- PIZZORUSSO, Alessandro. (1984). *Lecciones de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PLANAS, Pedro. (2000). "Fraude electoral". En *Diccionario Electoral Tomo II*. San José: IIDH, pp: 628-639.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2004). *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: PNUD y Ediciones Mundi Prensa.
- POMED SÁNCHEZ, Luís Alberto. (1993). "Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes". *Revista de Administración Pública* 132: 117-169.
- POMED SÁNCHEZ, Luís Alberto. (1989). *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- POSADA, Adolfo. (1981). *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*. Madrid: Imprenta de José Rodríguez.
- POWELL, Walter W. y Paul J. DIMAGGIO. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PREDIERI, Alberto y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. (1980). *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid: Civitas.
- PRZEWORSKI, Adam, José Antonio CHEIBUB and Fernando Papaterra LIMONGI. (1996). "What makes democracies endure?" *Journal of Democracy* 7: 39-55.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- QUIROGA, Hugo. (2000). "¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración". *Revista de Ciencias Sociales* 003 (VI): 361-374.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1997a). "Origen y evolución de la Administración electoral española (1890-1931)". En *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, Volumen Segundo, Derecho Público (II)*. Madrid: Tecnos, pp. 1648-1662.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1997b). *Garantías Electorales y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1995). "Creación del censo electoral y primeros intentos de judicialización de las garantías electorales en España (1834-1877)". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 9-10: 225-244.
- RALLO LOMBARTE, Artemi. (1995). "Poderes neutrales exentos de control gubernamental: Reflexiones constitucionales". *Revista de las Cortes Generales* 36: 105-136.
- RAMIÓ, Carles. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, Carles y Miquel SALVADOR SERNA. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIBOD
- RAMÍREZ, Manuel. (1997). *El Parlamento a debate*. Madrid: Fundación Centro de Estudios Constitucionales "Lucas Mallada" y Editorial Trotta.
- RAMÍREZ, Manuel. (1995). "Problemática actual del Parlamento". *Revista de Estudios Políticos* 87: 53-80.
- RAWLS, John. (1979). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- REDERO, Manuel. (1997). "El sistema político (1875-1975)". En *Política y Gobierno en España*, Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Eds.). Valencia: Tirant lo Blanch, pp.11-35.
- RHODES, R. (1997). "El institucionalismo". En *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*, David Marsh y Gerry Stoker (Eds.). Madrid: Alianza, pp. 53-67.
- RÍO ALDAZ, Ramón del. (2000). *Revolución liberal, expolios y desastres de la primera guerra carlista en Navarra y en el frente del Norte*. Pamplona: Institución Príncipe de Viana.
- RODRÍGUEZ- AGUILERA DE PRAT, Césareo. (1987). "Acerca del conflicto de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales en materia electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 19: 245-262.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. (1995). "La transparencia en la Administración Pública". *Revista Vasca de Administración Pública* 42: 447-466.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, A. (1993). "La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y composición". En *Derecho Electoral*, VV.AA. Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial.
- RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco José. (1999). "Gobierno, Política y Administración: Elementos a debate para las Administraciones Independientes". *Revista Catalana de Dret Públic* 24: 189-232.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma. (1999). *Sistema Político Español*. Madrid: McGraw-Hill.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma. (1989). "Los partidos políticos". En *Ciencia Política*, Manuel Pastor (compilador). Madrid: McGraw-Hill, pp.185-230.

- ROMÁN MASEDO, Laura. (2005). "La responsabilidad pública en un contexto de cambio". *Sistema* 184-185: 141-160.
- ROSS, Alf. (1989) *¿Por qué democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RUBIO DE MEDINA, María Dolores. (2000). *El proceso sobre materia electoral*. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.
- RUBIO CARRACEDO, José. (1995). "Democracia mínima. El paradigma democrático". *Revista de Estudios Políticos* 89:165-189.
- RUEDA, José Carlos. (1998). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- RUÍZ-NAVARRO PINAR, José L. (1986). "Artículo 66". En *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Luís María Cazorla Prieto (coord.). Madrid: Civitas.
- RUÍZ OLABUÉNGA, José Ignacio. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SAINZ MORENO, Fernando. (1976). "La inamovilidad judicial". *Revista de Derecho Administrativo* 11: 639-652.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro. (1989). *Los Grupos Parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- SALA ARQUER, José Manuel. (1984). "El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes". *Revista española de Derecho Administrativo* 42: 401-422.
- SALAZAR UGARTE, Pedro .2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SALLÁN LEYES, José María. (2001). *Modelos de estrategia formalizada y eficacia organizativa: el caso de las instituciones de educación superior europeas*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Politècnica de Calatunya.
- SALVADOR SERNA, Miquel. (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". *Reforma y Democracia* 20: 73-108.
- SANCHEZ AGESTA, Luís. (1987). "Los Perfiles históricos de la Monarquía constitucional en España". *Revista de Estudios Políticos* 55: 9-25
- SANCHEZ AGESTA, Luís. (1984). *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. (1985). "La Ley Electoral como instrumento de articulación institucional: La estructura orgánica y el procedimiento electoral de las Diputaciones Provinciales". *Revista de Administración Pública* 108: 87-108.
- SANCHEZ DE DIOS, Manuel. (1999). "Las Cortes Generales". En *Sistema Político Español*, Paloma Román Marugán (coordinadora). Madrid: McGraw-Hill, pp.83-111.

- SANDEL, Michael. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente. (1890). *Curso de Derecho Político*. Madrid: Editorial Ricardo Fe.
- SANTAMARÍA OSSORIO, Julián. (1997). "Democracia parlamentaria y sistema de partidos". En *El parlamento a debate*, Manuel Ramírez (ed.). Madrid: Fundación Centro de Estudios Constitucionales "Lucas Mallada" y Editorial Trotta, pp.173-180.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. (1997). "La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto de control parlamentario". *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. (1987). "El régimen jurídico del proceso electoral". En *Las Cortes Generales*, Volumen I. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 199-212.
- SANTAOLALLA, Francisco. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1999). *Manual de Procedimiento Electoral* (4ª Edición). Madrid: Ministerio del Interior.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1998). "La Administración Electoral". En *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Enrique Álvarez Conde (coordinador). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.655-666.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1997). "La crisis del procedimiento electoral". En *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Enero 1993). Madrid: Congreso de los Diputados. pp.445-461.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1987). "La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral". *Revista de Derecho Político* 24: 31-56.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. (1986). "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". *Revista de Estudios Políticos* 53: 45-69.
- SANZ CID, Carlos. (1922). *La Constitución de Bayona*. Madrid: Reus.
- SARTORI, Giovanni. (2009). *La democracia en treinta lecciones*. Madrid: Taurus-Santillana.
- SARTORI, Giovanni. (2004). "¿Hacia dónde va la ciencia política?". *Política y Gobierno* XI (2): 349-354.
- SARTORI, Giovanni. (2003). *Qué es la democracia*. Madrid: Taurus.
- SARTORI, Giovanni. (1999). "En defensa de la representación política". *Claves de Razón Práctica* 91: 2-6.

- SARTORI, Giovanni. (1998). *Homo videns, La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- SARTORI, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni. (1988). *Teoría de la Democracia I y II*. Madrid: Alianza.
- SARTORI, Giovanni. (1984). *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni. (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel (1990). "Las garantías del derecho electoral". *Revista de las Cortes Generales* 20: 91-119.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel. (1979). "El marco jurídico: la legislación electoral". En *Las elecciones legislativas*, Jorge De Esteban y Luís López Guerra (coord.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp.25-63.
- SCHEDLER, Andreas. (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal del Acceso a la Información Pública (IFAI).
- SCHEDLER, Andreas. (2005a). "Argumentos y observaciones: de críticas internas y externas a la imparcialidad judicial. *Isonomía* 22: 65-95.
- SCHEDLER, Andreas. (2005b). "Calidad de la democracia y deliberación". Coloquio Internacional *Calidad de la democracia. Paradojas y contradicciones*. Guadalajara (México), 25-26 de abril de 2005.
- SCHEDLER, Andreas. (2000). "Incertidumbre institucional e interferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México". *Política y Gobierno* VII (2): 383-421.
- SCHEDLER, Andreas. (1999a). "Conceptualizing Accountability". En *The Self-Restraining State: Power Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- SCHEDLER, Andreas. (1999b). "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE". *Política y Gobierno* VI (1):187-222.
- SCHEDLER, Andreas. (1998). "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9 (2): 91-107.
- SCHMITT. Carl. (1998). *La defensa de la Constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la constitución*. Madrid: Tecnos.
- SCHMITTER, Philippe C. (2005) "Las virtudes ambiguas de la medición de cuentas". *Metapolítica* 39: 61-75.
- SCHMITTER, Philippe C. y Terry L. KARL. (1993). "Qué es y qué no es la democracia". *Sistema* 116: 17-30.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.

- SCOTT, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. Londres: Sage.
- SEGAL, Jeffrey A. y Harold SPAETH. (1993). *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. Cambridge, G.B: Cambridge University Press.
- SELZNICK, Philip. (1948). "Bases de la Teoría de la Organización" ("Foundations of the theory of organization"). *American Sociological Review* 13:25-35. Traducido en Ramió, Carles y Xavier Ballart. (1993). *Lecturas de la Teoría de la Organización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, pp.195-212.
- SERENA VELLOSO, Cecilio. (1986). "Comentarios a los artículos 8, 10 a 15, 18 a 21 y 23 a 41 LOREG". En *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Luis María Cazorla Prieto (director). Madrid: Civitas.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego. (1974). *Historia política de España (1808-1967). Volumen I y II*. Madrid: Editora Nacional.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego. (1969). *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España, Volumen I y II*. Madrid: Editora Nacional.
- SHAPIRO, Ian. (2005). *El Estado de la Teoría Democrática*. Barcelona: Bellaterra.
- SHAPIRO, Martin. (1981). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- SHEPSLE, Kenneth. (2007). "Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16: 15-34.
- SIMON, Dieter. (1985). *La independencia del juez*. Barcelona: Ariel.
- SIMON, Herbert A. (1962). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.
- SINGH, Jitendra V, Davis J. TUCKER y Agnes G. MEINHARD. (1999). "Cambio institucional y dinámica ecológica". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 473-509.
- SOLÉ TURA, Jordi y Miguel Ángel APARICIO PÉREZ. (1985). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.
- SOLOZABAL ECHEVARRÍA, Juan José. (1993). "Una visión institucional del proceso electoral". *Revista Española de Derecho Constitucional* 39: 63-80.
- STUART MILL, John. (2007). *Del Gobierno representativo* (4ª Edición). Madrid: Tecnos.
- SUTTON, Robert I. (1997). "The virtues of closet qualitative research". *Organization Science* 8: 97-106.
- TAYLOR, S. J. y BOGDAN R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- TAYLOR, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- THELEN, Kathleen y Sven STEINMO. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En *Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds. S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth. Nueva York: Cambridge University Press, pp.1-32.
- THOENING, Jean Claude. (2003). "Institutional Theories and Public Institution: Traditions and Appropriateness". En *Handbook of Public Administration*, Guy Peters y J. Pierre. Londres: Sage Publications.
- TIERNO GALVÁN, Enrique. (1968). *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*. Madrid: Tecnos.
- TOLBERT, Pamela and Lynne ZUCKER. (1996). "The Institutionalization of Institutional Theory". En *Handbook of Organization Studies*, Stewart Clegg, Cynthia Hardy and Walter Nord (eds.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. (1994). "La Resistencia constitucional y los valores". *Doxa* 15-16: 635-650.
- TOMAS VILLARROYA, Joaquín. (1985). *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín. (1969). *El Sistema Político del Estatuto Real (1834-1836)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- TORRE SERRANO, Andrés. (1995). "La Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Censo Electoral". *Actualidad Administrativa* 3 : 49-64.
- TORRE SERRANO, Andrés. (1990). "Problemas de la Administración Electoral Española". *Actualidad Administrativa* 41: 507-523.
- TORRE SERRANO, Andrés. (1988). "La autonomía del Instituto Nacional de Estadística". *Revista Actualidad Fiscal* 46:
- TORRES DEL MORAL, Antonio. (1992). *Principios de Derecho Constitucional Español*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. (1981). "Los Grupos Parlamentarios". *Revista de Derecho Político* 9: 33-66.
- TUDELA ARANDA, José. (2008). *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel. (1985). *Historia de España. Textos y documentos de Historia Moderna y Contemporánea (siglos XVIII-XX)*. Barcelona: Labor.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel. (1976). *Estudios sobre el siglo XIX español* (5ª edición). Madrid: Siglo XXI.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel. (1968). *La España del siglo XIX (1808-1914)*, (2ª Edición). París: Librería Española.

- UIP. (2004). "Fomento de la democracia parlamentaria para proteger los derechos humanos y alentar la reconciliación entre los pueblos y la alianza entre las naciones". En *110ª Asamblea de la UIP y Reuniones Conexas (Resultados de los Trabajos)*. México D.F., 15 a 23 de abril, pp.30-33.
- UGALDE, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- ULL PONT, Eugenio (1978-1979). "Orígenes del Derecho Electoral Español". *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político* 2: 35-55.
- ULL PONT, Eugenio. (1974). "El sufragio censitario en el Derecho electoral español". *Revista de Estudio Políticos* 194: 125-170.
- ULL PONT, Eugenio. (1972). *Derecho electoral de las Cortes de Cádiz*. Madrid.
- URIARTE, Edurne. (2008). *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas* (2ª Edición). Madrid: Tecnos.
- VALLES, Josep María. (1986). "Sistema Electoral y democracia representativa: Nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política". *Revista de Estudios Políticos* 53: 7-28.
- VALLÉS, Josep María. (1983). "Derecho Electoral y Ley Orgánica: comentario al artículo 81.1 de la Constitución de 1978". *Revista de Derecho Político* número 18-19: 123-136.
- VALLES, Josep María. (1982). *Reforma electoral i coordenades politiques. Els condicionants de la normativa electoral a Espanya i a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- VALLÉS, Josep María y Agusti BOSCH. (1997). *Sistemas Electorales y Gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- VAN DE VEN, A.H. y M. S. POOLE. (1990). "Methods to develop a grounden theory of innovation processes in the Minessota Innovation Research Program". *Organization Science* 1: 313-335.
- VARELA DÍAZ, Santiago. (1977). "La perspectiva histórica". En *El proceso electoral*, Jorge De Esteban (ed.). Barcelona: Labor, Politeia.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2006). "La Monarquía en las Cortes y en la Constitución de 1869". *Historia Constitucional* (revista electrónica) 7: <http://hc.rediris.es/07/index.html>. pp209-227.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2005). "Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)". *Historia Constitucional* (revista electrónica), 6: <http://hc.rediris.es/06/index.html>.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2004). "La Constitución española de 1837: una Constitución transaccional". *Revista Española de Derecho Político* 20: 95-106

- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. (2003) "La Constitución de 1978 en la Historia española". *Revista Española de Derecho Constitucional* 69: 31-67.
- VEGA GODÍNEZ, Alejandro. (2007). "Instituciones e institucionalismos: matices y precisiones de cuatro escuelas neoinstitucionales". *Ide@s Concyteg* 2 (28): 730-741.
- VERGARA, Rodolfo (1997). "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política". En *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, James G. March y Johan P. Olsen. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, pp. 11-16.
- VERGARA, Rodolfo (1993). "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". *Perfiles latinoamericanos* 003: 119-144.
- VILLORIA, Manuel. (2002). "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Ponencia presentada al VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- VV. AA. (1993). *Derecho Electoral, Cuaderno de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- WALL, Alan, Andrew ELLIS, Ayman AYOUB, Carl W. DUNDAS, Joram RUKAMBE, Sara STAINO. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- WALZER, Michael. (1993). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max. (1991). "Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada". En *Escritos políticos*, Joaquín Abellán (Edición). Madrid: Alianza
- WEBER, Max. (1964). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (Segunda Edición en español). México: Fondo de Cultura Económica.
- YACUZZI, Enrique. (2005). "El estudio de caso como metodología de investigación: teorías, mecanismos causales y validación". *CEMA Working Papers* 296: 1-37.
- YIN, R. (1994). "Case Study Reserch. Design and Methods". London: Sage Publications.
- ZURBRIGGEN, Cristina. (2006). "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 67-83.
- ZUCKER, Lynne G. (1986). "Production of trust: Institutional sources and economic structure". *Research in Organizational Behavior* 8: 53-111.

